



Anexo de Instrumentación

Proyecto de
Programa de Ordenación
de la
Zona Metropolitana
del
Valle de México







Contenido

9. Instrumentación	5
9.1. Instrumentos jurídico-normativos	5
Validez y efectos jurídicos del POZMVM	6
Ley de Desarrollo Metropolitano para el Valle de México	6
Reformas constitucionales para regular el fenómeno metropolitano	8
Iniciativa de Ley General Metropolitana	9
Reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano....	10
Iniciativa de Ley General del Ordenamiento Territorial	11
Reformas a la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial	11
Reformas a la Ley de Aguas Nacionales	12
Reformas a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos en México .	12
Homologación normativa y de planeación	12
Procedimiento metropolitano de reparación integral del daño ambiental y territorial	14
Ruta de Instrumentación	14
9.2. Instrumentos de gestión, regulación y fomento del suelo y la vivienda	14
Instrumentos vigentes	14
Organismo público responsable de la gestión del suelo en la zona metropolitana	16
Gravamen al desperdicio urbano.....	17
Polígonos de Desarrollo y Construcción Prioritarios	22
Promoción de vivienda asequible	28
Instrumentos para flexibilizar la zonificación	34
9.3. Instrumentos económicos y financieros	36
Impulso a la recaudación del impuesto predial	36
Gestión de la valorización del suelo	37
Fideicomiso Metropolitano del Valle de México	48
Contribuciones de Mejoras.....	52
9.4. Instrumentos administrativos.....	57
Acuerdos de colaboración administrativa.....	57
Dictaminación de congruencia	59
9.5. Instrumentos de vigilancia y control	60
Mecanismo para fortalecer el control del crecimiento urbano y combatir el crecimiento irregular y desordenado	60
Fortalecimiento de la función de vigilancia del ordenamiento territorial	61
9.6. Instrumentos de coordinación y gobernanza	62



Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM)	62
Comisiones Metropolitanas	62
Agencias, organismos, empresas y consorcios interestatales e intermunicipales.....	64
Red parlamentaria metropolitana (Parlamento Metropolitano del Valle de México).....	65
9.7. Matriz de instrumentación.....	68
Referencias.....	76
Índices.....	80
Cuadros	80
Mapas	80

9. Instrumentación

Este apartado concentra los mecanismos que permitirán la ejecución de la fase propositiva del POZMVM. Los instrumentos planteados en el presente POZMVM son un punto de partida que pretende detonar el diálogo entre las distintas autoridades que ejercen su jurisdicción en el territorio de la Zona Metropolitana, las cuales, en caso de considerarlas pertinentes, promoverán los ajustes normativos o, en su caso, los convenios y acuerdos que resulten necesarios para la adecuada implementación de los instrumentos.

Los instrumentos propuestos se estructuran en seis categorías de instrumentos: los jurídicos-normativos, que engloban las prioridades de adecuación en la agenda legislativa del ámbito constitucional y de leyes generales; los de gestión, regulación y fomento del suelo y la vivienda, que se enfocan en desincentivar la especulación urbanística y en fomentar la vivienda asequible en la ZMVM; los económicos-financieros, que proveen alternativas de financiamiento conjunto para los proyectos metropolitanos mediante diversos mecanismos, incluyendo la gestión de la valorización del suelo; los administrativos, que permiten la homologación de alcances de dispositivos jurídicos, así como la eficiencia en la administración de contribuciones, autorizaciones y servicios públicos en la zona metropolitana; los de vigilancia y control, que garantizan el cumplimiento de las disposiciones normativas del POZMVM y de los instrumentos de jerarquía municipal y de las alcaldías; y en última instancia, los de coordinación y gobernanza, que facilitan la cooperación y coordinación entre ámbitos de gobierno para la adecuada implementación de las políticas, estrategias y proyectos del presente programa.

En los casos en que las características del instrumento lo permiten se desarrolla el fundamento jurídico que sustenta la propuesta y se describen experiencias relevantes de otras zonas metropolitanas, no obstante, en todos los casos se desarrolla de forma detallada la propuesta de instrumento.

Asimismo, en el ámbito de la ZMVM, la instrumentación jurídica del programa reconoce la coexistencia de distintos regímenes de gobierno. En particular, la Ciudad de México, que cuenta con un régimen constitucional específico, en el cual las demarcaciones territoriales (alcaldías) no son equiparables a los municipios, ya que sus atribuciones están acotadas y subordinadas a la administración central. Por ello, conforme a lo establecido en el artículo 122 constitucional, la ejecución de las disposiciones del Programa en territorio de la Ciudad de México se realizará en coordinación con las dependencias del Gobierno central, mientras que en el caso de los municipios del Estado de México, Hidalgo y Morelos se atenderá al marco previsto en el artículo 115 constitucional.

A manera de resumen, al final de este apartado, se presenta una matriz que exhibe la categoría, descripción, fundamento jurídico, autoridades responsables y vinculación con el componente estratégico del presente programa para cada uno de los instrumentos propuestos.

9.1. Instrumentos jurídico-normativos

En el presente apartado se señalan las prioridades que componen los requerimientos de actualización normativa, tanto a nivel constitucional como de leyes generales y federales necesarias para la implementación y aplicación plena del POZMVM. De forma simultánea se reconoce que la mayoría de las propuestas desarrolladas en los demás apartados de la instrumentación demandan la adecuación y homologación normativa de los marcos jurídicos, principalmente de las entidades federativas y en algunos casos a nivel federal, no obstante, estos ajustes se especifican en cada propuesta.

Validez y efectos jurídicos del POZMVM¹

Este instrumento se compone de un conjunto de mecanismos y procedimientos legales que permitan a la instancia de coordinación metropolitana, la formulación, consulta pública, deliberación, acuerdo de aprobación, publicación, registro y difusión del presente POZMVM.

El principal elemento para su funcionamiento es la aprobación del presente Programa por el Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM). Al cumplir con todos los requisitos y formalidades que disponen la LGAHOTDU y las leyes locales en la materia que han quedado ya referidas en el apartado *I. 1.2. Fundamentación y motivación* del presente documento, para todo el proceso de formulación, consulta, aprobación, publicación y difusión, el mismo adquirirá plena validez jurídica para todas las autoridades involucradas en los diversos temas y materias metropolitanas.

De modo específico se debe dar cumplimiento a lo dispuesto en la LGAHOTDU, así como en las legislaciones de las entidades federativas de la ZMVM: Ley de Coordinación Metropolitana de la Ciudad de México, Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo, Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Morelos.

La consecuencia de la sanción legal del POZMVM es transformarlo en una herramienta vinculante, de aplicación obligatoria para todas las autoridades, en el territorio y materias que comprende. Al ser imperativo para las autoridades supone que sus regulaciones, así como las acciones, obras y servicios de los ámbitos del quehacer público deberán ser congruentes con el POZMVM. En ese sentido, todas las acciones e inversiones, así como la prestación de servicios públicos, ejecución de obras y demás funciones públicas que afecten o incidan en el territorio, deberán ajustarse y guardar congruencia con este instrumento de planeación.

De igual manera, la aprobación de planes de ordenamiento territorial, ambiental y de desarrollo urbano, así como la expedición de autorizaciones y licencias de todas las autoridades relacionadas con el uso y aprovechamiento del suelo en el territorio que comprende, deberán mantener alineación al presente POZMVM; tanto las directamente relacionadas con el desarrollo urbano (obras, fraccionamientos, construcciones, condominios, regularización territorial, entre otras); las que indirectamente afectan el aprovechamiento del suelo (como las de giros mercantiles o instalación de anuncios); como las relacionadas con el ordenamiento ecológico en el medio urbano y rural (impactos ambientales, cambios de uso del suelo forestal, entre otras).

La obligatoriedad del POZMVM implica también el ajustar las obras e inversiones, así como los servicios públicos a sus objetivos y temporalidades. Por ello, la formulación de presupuestos anuales y sus programas operativos deberán ajustarse conforme a las prioridades, políticas, programas y proyectos que este instrumento establece.

Por su parte, los particulares, tanto los miembros del sector social como del privado contarán con una visión de futuro, integral y certera, de los propósitos y proyectos de interés público que los afectan y a los cuales pueden sumarse.

Ley de Desarrollo Metropolitano para el Valle de México²

El apartado C del artículo 122 de la CPEUM ofrece una sólida base constitucional para expedir una ley que regule la materia. De modo expreso, dicho apartado C, dispone:

¹ Sanción jurídica del POZMVM.

² La denominación de la Ley que aquí se sugiere puede variar.

La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión.

Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; movilidad y seguridad vial; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

La ley que emita el Congreso de la Unión establecerá la forma en la que se tomarán las determinaciones del Consejo de Desarrollo Metropolitano, mismas que podrán comprender:

- a) La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano;*
- b) Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos; y*
- c) La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.*

Han pasado varios años desde la Reforma Constitucional de este apartado sin que se haya expedido la ley relativa. Ante tal vacío, los mecanismos de coordinación metropolitana, y particularmente sus efectos, se han visto seriamente limitados; es por ello, que para la instrumentación del presente POZMVM se propone la formulación, promoción y expedición de una Ley de Desarrollo Metropolitano para el Valle de México que cumpla con el mandato constitucional.

El contenido de ese nuevo ordenamiento debe contemplar los mecanismos obligatorios de coordinación administrativa para regular la participación de autoridades en la ZMVM, así como las regulaciones atinentes a la integración y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM).

En igual sentido, la ley debe desarrollar los mecanismos de planeación, gestión y administración de los proyectos, acciones, obras, servicios y equipamientos de carácter metropolitano, atendiendo los diferentes temas sectoriales de interés en la materia.³ Para cada tema, sus diferentes problemáticas y complejidad, alcances territoriales, diversidad de marcos competenciales, variedad de las autoridades involucradas, así como, las asimetrías en la capacidad, voluntad y recursos de los actores responsables, plantean la necesidad de diseñar y ofrecer instrumentos específicos de coordinación metropolitana desde perspectivas sectoriales.

³ La CPEUM refiere los siguientes: asentamientos humanos; movilidad y seguridad vial; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

También, entre dichos temas, se deberá reconocer de manera explícita la prestación de servicios de salud como un componente estratégico de carácter metropolitano, dada su complejidad operativa, su impacto territorial y la necesidad de garantizar el acceso efectivo de toda la población, sin fragmentación por condición de derechohabencia.

Hay temas en que la Federación tiene un papel predominante como en el abasto de agua, la creación de infraestructura regional, las regulaciones ambientales o la administración del régimen agrario; otras, de regulación convergente, como el caso de la infraestructura vial, donde se sucede la participación de la Federación, las entidades federativas, así como los municipios y alcaldías, según la escala que se contemple (vialidades interestatales y regionales; intraestatales; o locales); otras más, son de franca competencia municipal, como la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado o recolección de basura o la administración y control del uso del suelo, entre otras; y otras, claramente concurrentes, donde a un mismo objeto coinciden regulaciones provenientes de los tres ámbitos de gobierno, como el caso de los asentamientos humanos, prevención y atención de riesgos y cambio climático.

El arreglo institucional actual con el que se enfrenta el fenómeno metropolitano se caracteriza por una administración pública plural y diversa que no alcanza a homologar autoridades y complica los acuerdos y el seguimiento a la ejecución de acciones (84 municipios, 16 alcaldías, 4 gobiernos estatales más el gobierno federal y sus múltiples instancias). Por ello, hay que revisar qué temas pueden tener atención desde la perspectiva sectorial y/o espacial específica, incluso bajo la responsabilidad de una sola autoridad.

La diversidad temática de la Agenda Metropolitana no puede tener una solución única, ni un solo mecanismo de coordinación institucional que dé respuesta a todos sus elementos y problemáticas. Como se ha referido, cada tema tiene un diagnóstico, marcos normativos y de gestión, así como autoridades con competencias y capacidades diferentes. Por ello, la propuesta de la nueva ley debe reconocer y atender a esas diferencias.

Reformas constitucionales para regular el fenómeno metropolitano

Se plantea la pertinencia de impulsar, de manera complementaria a la Ley de Desarrollo Metropolitano para el Valle de México, reformas constitucionales orientadas al reconocimiento expreso del fenómeno metropolitano, con el objeto de habilitar la expedición de las leyes reglamentarias correspondientes.

Si bien actualmente existe un reconocimiento implícito de la necesidad de "coordinación metropolitana" entre gobiernos y entre sus dependencias y entidades; dicho marco resulta insuficiente para transitar de esquemas de coordinación voluntaria hacia mecanismos efectivos de corresponsabilidad intergubernamental, con compromisos vinculantes en materia de planeación, financiamiento, ejecución y evaluación de políticas públicas metropolitanas.

Se hace necesario disponer del marco constitucional que asegure la convergencia y responsabilidad de los actores públicos involucrados, mediante compromisos concretos (atribuciones, acciones, programas, presupuestos, calendarios) de todo el quehacer gubernamental, no solo de políticas, sino particularmente de sus acciones y funciones, en los temas estratégicos metropolitanos, concretados en agendas sectoriales específicas.

En este sentido, se considera pertinente impulsar reformas constitucionales orientadas a:

- Hacer un reconocimiento a lo metropolitano como categoría de interés público nacional, en sus diferentes ámbitos y materias, más allá del concepto de continuidad demográfica y de las situaciones de dos o más entidades;
- Fortalecer el marco competencial concurrente, incorporando disposiciones que habiliten mecanismos obligatorios de coordinación y corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno;
- Hacer énfasis en la obligatoriedad y en la existencia de agencias e instituciones con autoridad metropolitana (más allá de instancias de coordinación intermunicipal e interestatal) en los temas de movilidad, planeación, servicios públicos, entre otros.

De manera específica, se sugiere analizar la pertinencia de reformas en el Título Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en el artículo 115 (régimen municipal) y en el

artículo 122 (régimen de la Ciudad de México), así como revisar el alcance del artículo 73 fracción XXIX-C, a efecto de habilitar expresamente la expedición de una Ley General en materia metropolitana.

Por lo anterior, apoyar las iniciativas de Reforma Constitucional que se han presentado en el Congreso de la Unión para regular el fenómeno metropolitano, tanto de la ZMVM como las del resto del país puede significar un gran avance para el diseño de las políticas metropolitanas no solo del Valle de México, sino de todo el país.

Iniciativa de Ley General Metropolitana⁴

Derivado y con fundamento en la Reforma Constitucional en materia metropolitana referida anteriormente, se plantea promover y expedir una ley general ⁵ que regule la materia. Asimismo, se considera como antecedente que la Cámara de Diputados celebró, en febrero de 2025, el foro “Metrópoli activa. Un llamado a la acción”, en el cual se delineó una ruta para la formulación de una Ley General de Zonas Metropolitanas.

Actualmente, el marco normativo metropolitano no cuenta con los instrumentos de gestión, operación, financiamiento y administración metropolitanos, que deben reconocer necesariamente las diferentes geografías, la diversidad de temas, problemáticas y capacidades, así como la composición y competencia de las autoridades involucradas. Es necesario transitar de la planeación normativa a la planeación estratégica; y de la coordinación metropolitana como propósito a la coordinación metropolitana como instrumento.

Por ello, dicho ordenamiento debe desarrollar los temas críticos de la materia, incluyendo el diseño y fortalecimiento de las instituciones de gestión, financiamiento, administración y gobernanza metropolitanas. Abarcando, entre otros, los siguientes temas:

- Afirmar que los programas metropolitanos deben ser elaborados y aprobados con la participación de los gobiernos municipales, en cooperación con los gobiernos estatales y la Federación;
- Asegurar la congruencia y jerarquía del sistema de planeación, disponiendo que los programas metropolitanos preceden y subordinan a la planeación municipal. La jerarquía podría quedar de la siguiente forma: CPEUM; Leyes Generales; Leyes Estatales; Reglamentos de Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano; Programas y Planes de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial y Metropolitanos;
- Otorgar plenos efectos jurídicos, administrativos, técnicos, financieros y operativos a los programas metropolitanos, asegurando que, una vez formulados y avalados por las partes, sean un instrumento de planeación vinculante y obligatorio para todas las autoridades involucradas;
- Diseñar las instancias de gobernanza, consulta, asistencia técnica y financiera para la gestión metropolitana. En particular, determinar los mecanismos para la toma de decisiones y resolver las controversias;
- Definir los temas estratégicos de la planeación y gestión metropolitanas;
- Reconocer zonas de jurisdicción mixta donde puedan actuar de modo coincidente las distintas autoridades;
- Considerar el diseño y operación del Presupuesto Metropolitano, donde se pudieran incluir también elementos de financiamiento, fiscalidad, equidad y eficiencia en la distribución y uso de los recursos;

⁴ La denominación de la Ley General puede variar a la que aquí se propone.

⁵ Que defina los principios, competencias e instituciones comunes para todo el país en la materia, que deben ser aplicadas y desarrolladas tanto por la Federación, las entidades federativas y los municipios y alcaldías.

- Posibilitar la creación y operación de Agencias Metropolitanas que permitan la instrumentación operativa de los programas metropolitanos, integrando una visión única en la gestión y administración de las acciones, proyectos, obras, funciones y servicios metropolitanos, así como en su financiamiento y operación (diferenciando materias e ir escalando planteamientos);
- Fortalecer las Asociaciones Intermunicipales como un mecanismo para la gestión compartida de obras y servicios en las zonas metropolitanas; y
- Diseñar mecanismos para compartir las cargas y beneficios en el uso de recursos comunes entre todos los actores de la metrópoli, incorporando a la ley los temas de financiamiento y fiscalidad del desarrollo metropolitano. Entre otros mecanismos, se propone la creación de un fideicomiso metropolitano que permita la canalización de recursos públicos en la materia.
- Abrir la posibilidad de expedir:
 - Declaratorias de Patrimonio Biocultural Metropolitano;
 - Áreas de Planificación Especial (APE) para el desarrollo urbano-ejidal;
 - Priorización de Polígonos y/o Programa de Área de Planificación Especial.
- Impulsar las asociaciones intermunicipales;
- Diseñar algunos nuevos instrumentos en la materia, tales como:
 - Constitución de reservas de suelo para la producción de Vivienda Social;
 - Adquisición Preferente de Suelo para Vivienda Social;
 - Mecanismos de distribución de cargas y beneficios urbanísticos.
- Considerar el fenómeno de conurbación entre municipios y alcaldías, así como entidades federativas, que no son necesariamente metrópolis; y
- Precisar las consecuencias jurídicas del incumplimiento de los programas metropolitanos y de sus instrumentos de gestión, así como el proceso para la evaluación, seguimiento y la aplicación de sanciones.

Reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano⁶

Actualmente, este ordenamiento constituye el principal instrumento jurídico que regula el fenómeno metropolitano en México. Tales disposiciones definen al desarrollo Metropolitano como *el proceso de planeación, regulación, gestión, financiamiento y ejecución de acciones, obras y servicios, en zonas metropolitanas, que, por su población, extensión y complejidad, deberán participar en forma coordinada los tres órdenes de gobierno de acuerdo a sus atribuciones*. Señala también una serie de instituciones al efecto: reconoce y regula la expedición de los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones; crea las instancias de gobernanza metropolitana; y señala una serie de efectos jurídicos de los mismos.

Conforme a lo anterior, en caso de no transitar por una Ley General Metropolitana, se propone que los elementos de la agenda legislativa planteada para la misma sean retomados para impulsar reformas a la LGAHOTDU.

Los Títulos donde estas reformas tienen injerencia son:

- Título Segundo: De la concurrencia entre Órdenes de Gobierno, Coordinación y Concertación; y

⁶ Última reforma publicada en el DOF el 01 de abril de 2024.

- Título Cuarto: Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano

Iniciativa de Ley General del Ordenamiento Territorial

La SEDATU ha impulsado un nuevo régimen para la planeación territorial en nuestro país. Su propósito es establecer las instituciones jurídicas básicas que permitan planear de manera integral, con participación social efectiva, la conservación y aprovechamiento del territorio. Sin duda, un elemento clave de tal ordenamiento son las zonas metropolitanas.

En este sentido, se propone que esta nueva ley incorpore los elementos para regular el fenómeno metropolitano, reconociendo que lo metropolitano no se limita a lo urbano, sino que comprende las interacciones territoriales entre ciudad, suelo rural, recursos naturales, infraestructura, movilidad, cuencas, riesgos y sistemas ambientales que estructuran la metrópoli en su conjunto.

Bajo esta perspectiva, la iniciativa deberá contemplar la creación y reconocimiento de los consejos de ordenamiento metropolitanos, programas e instrumentos obligatorios de gobernanza metropolitana, así como mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y de participación social, que permitan atender de manera integral los impactos urbanos, ambientales y territoriales del desarrollo metropolitano.

Reformas a la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial⁷

Su propósito es fortalecer la capacidad de planeación, regulación y gestión metropolitana de la movilidad, a través de una entidad técnica y normativa con facultades para coordinar niveles de gobierno. La idea es contar con una instancia metropolitana que supere la fragmentación institucional y normativa actual, garantizando la operación integrada, eficiente, segura y equitativa del sistema de movilidad de la ZMVM.

Existen algunos elementos de mejora que han sido propuestos por los especialistas en la materia. La reforma a este ordenamiento se plantea para dar cobertura algunas propuestas que abonan al tema:

- Constitución legal de la Agencia(s) de Movilidad Metropolitana, incluyendo facultades de planeación, coordinación interinstitucional, integración tarifaria y de sistemas;
- Regulación general del parque vehicular;
- Integración operativa y tarifaria de los sistemas de transporte metropolitano, comprendiendo criterios técnicos estandarizados, un sistema de pago unificado, la coordinación de rutas y puntos de transferencia, así como directrices para la compatibilidad e integración tecnológica;
- Fortalecimiento técnico y financiero de la movilidad metropolitana, mediante el diseño de mecanismos de financiamiento compartido entre los tres niveles de gobierno y con esquemas público-privados para el transporte público y movilidad activa;
- Articular los proyectos de inversión federal con la planeación local, en especial los proyectos de trenes de pasajeros mediante el desarrollo de centralidades articuladas por el transporte;
- Coordinación de rutas y puntos de transferencia;
- Directrices para la compatibilidad e integración tecnológica;
- Emplacamiento y tenencia metropolitanos con reglas homologadas;
- Límites al transporte de carga (no permitir dobles remolques en la ZM), así como establecer franjas horarias para circulación de vehículos de carga en vías metropolitanas, diseñar rutas exclusivas para transporte pesado y controlar accesos a zonas centrales;
- Hoy No Circula con criterios homologados para toda la ZM;
- Mecanismos de financiamiento compartido;

⁷ Última reforma publicada en el DOF el 29 de diciembre de 2023.

- Considerar elementos ambientales sobre contaminación del aire; y
- Zonas de bajas emisiones: Establecer áreas restringidas para vehículos contaminantes en puntos críticos de la ZMVM.

Reformas a la Ley de Aguas Nacionales⁸

En el marco de las atribuciones federales en materia hídrica, se propone analizar reformas que permitan incorporar esquemas de gestión metropolitana del agua, particularmente en regiones con alta interdependencia territorial como la ZMVM. En este sentido, estas reformas estarán encaminadas en la creación de una Autoridad Hídrica Metropolitana, que involucre a todos los actores que gestionan el recurso, con atribuciones y alcances expresos, que permita lograr el consenso en el manejo sostenible de los recursos hídricos de la metrópoli. Este órgano deberá tener personalidad jurídica propia, con presupuesto multianual y con un mandato técnico independiente a los ciclos políticos. Entre sus atribuciones se enumeran las siguientes: planear, regular, supervisar, difundir y transparentar los proyectos hídricos e información de carácter metropolitano.

Reformas a la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas en México⁹

Este ordenamiento regula la protección del patrimonio cultural en México. No obstante, su enfoque es predominantemente sectorial. Estas reformas tendrán la finalidad de crear el Sistema Metropolitano de Patrimonio Cultural y Biocultural, que permita pasar de declaratorias aisladas a un sistema metropolitano con planes de manejo, acuerdos de ordenamiento comunitario (AOC), economías culturales y conservación productiva.

En igual sentido, se propone la creación de un Fondo (ventanilla única) y una red de fideicomisos comunitarios para canalizar ingresos (turismo, donativos, captura de valor) a conservación, mantenimiento y economía cultural con reglas de transparencia y participación.

Homologación normativa y de planeación

El presente Programa no propone la creación de autorizaciones o dispositivos normativos o administrativos correspondientes al ámbito metropolitano por considerar que la carga burocrática vinculada con el ordenamiento territorial y los demás temas de interés metropolitano debería tender a aligerarse, no obstante, se considera fundamental promover la homologación de alcances entre las normas que regulan estos aspectos en el ámbito de las entidades federativas que integran la ZMVM, pues las cargas administrativas disímiles generan distorsiones que pueden provocar escenarios de competencia desleal a nivel de la zona metropolitana que pueden contribuir indirectamente a la expansión desordenada o a la proliferación de la irregularidad.

El Parlamento Metropolitano propuesto en el presente Programa puede fungir como una plataforma adecuada para facilitar la discusión y construcción de acuerdos que tiendan a la homologación aquí propuesta en el marco jurídico de la CDMX, el Estado de México, Morelos e Hidalgo.

Se considera fundamental coordinar una agenda con otros proyectos legislativos de ordenamiento territorial. Esto permitirá perfeccionar el marco jurídico para que lo metropolitano tenga un lugar preponderante en los temas de discusión pública.

Específicamente en materia de las leyes relacionadas con protección civil, riesgos, cambio climático, residuos sólidos y sistemas hídrico. Es necesario promover una mayor vinculación con el ordenamiento

⁸ Última reforma publicada en el DOF el 11 de diciembre de 2025.

⁹ Última reforma publicada en el DOF el 14 de noviembre de 2025.

territorial metropolitano, lo que representa una oportunidad, ya que un enfoque que vincule estos temas contribuirá de manera significativa en la prevención, mitigación y atención de situaciones de emergencia, además de facilitar una planeación más integral y resiliente.

Esta homologación normativa se plantea a partir de categorías e instrumentos tipo (leyes, reglamentos, disposiciones administrativas e instrumentos de planeación), evitando un listado exhaustivo por entidad federativa, en virtud de la diversidad y constante actualización de los marcos jurídicos locales, así como del carácter estratégico y metropolitano del instrumento. En este sentido, se propone que los ámbitos que considere la homologación deberán incluir al menos:

- Reglas generales para la urbanización contenidas en leyes estatales de desarrollo urbano, reglamentos de construcción, programas municipales de desarrollo urbano y programas delegacionales de desarrollo urbano:
 - Tipología de conjuntos urbanos o fraccionamientos;
 - Lote mínimo y máximo;
 - Superficie mínima y máxima privativa de vivienda;
 - Dimensiones de vialidades;
 - Áreas de cesión para fines públicos;
 - Factibilidades de servicios públicos; e
 - Infraestructura y equipamiento.
- Dictámenes de impacto previstos en la legislación estatal y municipal:
 - Criterios para la determinación de obras que requieren dictamen;
 - Materias que abarca la evaluación:
 - Urbana;
 - Ambiental;
 - Protección civil;
 - Vialidad;
 - Agua potable, alcantarillado y saneamiento.
 - Medidas de integración y mitigación;
 - Vigencia.
- Instrumentos fiscales y hacendarios previstos en leyes de hacienda estatales y municipales (integración tarifaria):
 - Impuesto predial;
 - Derechos por suministro de agua potable y alcantarillado;
 - Derechos por autorización de acciones urbanísticas; y
 - Sistemas de transporte público.
- Movilidad y transporte: Instrumentos regulatorios en materia de movilidad, previstos en leyes de movilidad estatales y disposiciones fiscales:
 - Emplacamiento y tenencia de vehículos.

Adicionalmente se propone trabajar en la homologación de los siguientes aspectos de los instrumentos de planeación y programas de fomento:

- Continuidad en la zonificación en corredores metropolitanos:
 - Usos y destinos del suelo;
 - Parámetros de aprovechamiento;
 - Compatibilidad.

- Gestión Integral de Riesgos:
 - Homologación de criterios de construcción;
 - Actualización de estudios geotécnicos y de microzonificación sísmica;
 - Evaluación y reducción de vulnerabilidades en infraestructura estratégica y equipamientos urbanos.
- Alcances de instrumentos de fomento agrícola y biocultural:
 - Pago por servicios ambientales o equivalente.

Procedimiento metropolitano de reparación integral del daño ambiental y territorial

Se propone establecer, mediante la armonización de las leyes ambientales y de justicia administrativa de la Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo y Morelos, un procedimiento común y obligatorio para exigir la restitución o reparación de los daños ambientales y territoriales en la ZMVM.

El procedimiento deberá contemplar: i) un catálogo metropolitano de costos de restauración ecológica por ecosistema y tipo de afectación; ii) plazos y mecanismos para la reparación directa o, cuando ésta no sea posible, compensatoria; iii) la participación de peritos acreditados bajo criterios comunes; y iv) la aplicación de medidas cautelares y de emergencia para detener o contener el daño.

Para su instrumentación se promoverán las reformas legales correspondientes y un convenio metropolitano de coordinación entre las procuradurías ambientales, las autoridades territoriales y los tribunales de justicia administrativa, respetando sus respectivas atribuciones.

Ruta de Instrumentación

Cabe mencionar que muchos de los objetivos de instrumentación que se proponen no tienen que esperar la transformación legislativa para poder ser implementados. Es decir que, tanto el gobierno Federal, como los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías, tienen una amplia esfera de actuación con fundamento en sus propias competencias para alinear el ejercicio de sus atribuciones al cumplimiento del POZMVM.

En igual sentido, las dependencias y entidades públicas de los gobiernos implicados pueden celebrar acuerdos y convenios para coordinarse de manera responsable y realizar las acciones, obras y proyectos propuestos.

9.2. Instrumentos de gestión, regulación y fomento del suelo y la vivienda

Como punto de inicio se exhibe un cuadro que resume los instrumentos ya previstos en la legislación vigente y que los gobiernos de las entidades federativas, los municipios y alcaldías metropolitanos pueden emplear para instrumentar las estrategias del presente programa, posteriormente se presentan las propuestas de instrumentos.

Instrumentos vigentes

La legislación vigente en las cuatro entidades federativas integra múltiples figuras jurídicas que pueden ser empleadas para la ejecución de los planteamientos de este programa y de otros instrumentos de planeación; el siguiente cuadro sintetiza el nombre y referencia al ordenamiento jurídico específico que regula los instrumentos de suelo más relevantes.

- El Derecho de preferencia es un mecanismo de acceso público al suelo, se trata de una atribución prevista en favor de los gobiernos municipales y de las entidades federativas para adquirir de forma

- preferencial los inmuebles localizados en áreas de crecimiento urbano que se coloquen a la venta, su principal desventaja es que éstos deben ser pagados a sus propietarios a precios de mercado, constriñendo el margen de aplicación a la capacidad financiera de las haciendas locales, este instrumento se encuentra regulado en las leyes vigentes del Estado de México, Hidalgo y Morelos.
- Las reservas territoriales consisten en la provisión de suelo de propiedad pública, independientemente de su forma de adquisición, la legislación de las cuatro entidades federativas que forman parte de la ZMVM prevén disposiciones que facultan a los gobiernos a constituir estas reservas.
 - De forma genérica, la transferencia de potencialidad es un instrumento que vincula espacios con restricciones normativas para su aprovechamiento urbanístico (generalmente de origen patrimonial o ambiental) con zonas aptas para la densificación, las cuales “reciben” la edificabilidad potencial que no pueden aprovechar las zonas protegidas a cambio de retribuciones en beneficio de éstas. Es un instrumento que da flexibilidad a la zonificación y tiene la capacidad de gestionar la valorización del suelo, no obstante, debe combinarse con límites máximos de aprovechamiento claros en las zonas receptoras, de lo contrario puede ser interpretado como un instrumento inmoderado para el incremento de edificabilidad; está previsto en la legislación de la CDMX, Estado de México e Hidalgo.
 - Los polígonos de actuación también son un mecanismo de flexibilización de la zonificación que se ha caracterizado por permitir la redistribución de usos del suelo entre inmuebles colindantes o no; así es como se emplea en la CDMX, la legislación de Hidalgo regula esta figura en los mismos términos, mientras que en el Estado de México los polígonos pueden emplearse para propósitos diversos como la densificación, el mejoramiento, conservación y distribución de cargas y beneficios. La legislación del Estado Morelos no prevé este instrumento.
 - El reagrupamiento de predios es un instrumento que permite la redistribución física de la propiedad en una zona específica con el fin de lograr una configuración que permita una mejor disposición para las actividades, servicios y equipamientos urbanos; su uso está asociado al reparto equitativo de cargas y beneficios, actualmente solo está prevista en la legislación del estado de Hidalgo.
 - El impuesto predial es una carga fiscal a la propiedad o posesión de inmuebles que se cobra en favor de los municipios y del gobierno de la CDMX, tiene como base gravable el valor catastral de los predios, que incluye el suelo y las construcciones, es un instrumento con un potencial relevante para el financiamiento de proyectos urbanos e incluso de escala metropolitana, no obstante, su éxito está constreñido a las capacidades administrativas y hacendarias de los gobiernos.
 - El pago por servicios ambientales se trata de un instrumento que tiene entre sus objetivos fomentar la conservación y restauración de áreas con valor ambiental, se trata de retribuciones monetarias o en especie que los gobiernos otorgan a los propietarios de esas tierras como incentivo para que continúen destinándolas a actividades ambientales que generan beneficios para la colectividad, actualmente se encuentra regulado en las legislaciones de CDMX y Estado de México.

Cuadro 1. Instrumentos vigentes

Instrumento	Ciudad de México	Estado de México	Hidalgo	Morelos
Derecho de preferencia		Derecho de preferencia (Art. 5.9, fr. XVIII, 5.10, fr. XII del Libro V del CAEM y Art. 47 de su reglamento).	Derecho de preferencia (Art. 100 A de la LAHDUyOTH)	Derecho de preferencia (Art. 100 a 104 de la LOTDUSEM).
Reservas territoriales	Reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda (Art. 7. fr. XXXVI y 49 y de la LDUDF)	Reservas territoriales (Art. 5.10, fr. XI del Libro V del CAEM).	Reservas territoriales (Art. 83 a 90 de la LAHDUyOTH).	Reservas territoriales (Art. 97 a 103 de la LOTDUSEM).

Instrumento	Ciudad de México	Estado de México	Hidalgo	Morelos
Transferencia de potencialidad	Sistema de Transferencia de Potencialidades de Desarrollo Urbano (Art. 82 a 85 de la LDUDF y 55 a 61 de su reglamento).	Transferencia de potencialidades de desarrollo urbano y para el desarrollo orientado al transporte (Art. 5.9, fr. XXVII del Libro V del CAEM).	Transferencia de potencialidad de desarrollo (Art. 81, fr. XIX de la LAHDUyOTH).	
Polígonos de actuación	Polígonos y sistemas de actuación (Art. 77 a 81 de la LDUDF y 140 a 150 de su reglamento)	Polígonos de actuación (Art. 5.9 fr. XXVI y 5.10, fr. XXV del Libro V del CAEM y Art. 25 a 27 de su reglamento)	Polígonos de actuación (Art. 109 a 120 de la LAHDUyOTH).	
Reagrupamiento de predios			Reagrupamiento inmobiliario (Art. 105 a 108 de la LAHDUyOTH).	
Impuesto Predial	Impuesto predial (Art. 126 a 133 BIS del CFCDMX)	Impuesto predial (Art. 107 a 112 del CFEMyM)	Impuesto predial (Art. 9 a 27 de la LHMEH)	Impuesto predial (Art. 93 Ter a 93 Ter-12 de la LGHMEM)
Pago por servicios ambientales	Pago por servicios ambientales (Art. 102, fr. VII de la LACDMX; Ley para la Retribución por la Protección de Servicios Ambientales en Suelo de Conservación y su reglamento)	Pago por servicios ambientales (Art. 3.70-3.71 del Libro III del CBEM)		

Fuente: Elaboración propia, 2025.

La mayoría de los instrumentos propuestos en el presente apartado requieren la adecuación previa del marco legislativo de las entidades federativas; para activar su implementación el CDMVM podrá activar el diálogo intergubernamental para discutir su pertinencia y, en su caso, promover la celebración de asambleas o mesas de trabajo del Parlamento Metropolitano para coordinar la actualización homogénea de la legislación en los congresos locales.

Organismo público responsable de la gestión del suelo en la zona metropolitana

Se propone crear un organismo público, con autonomía técnica y de gestión encargado de la rectoría y conducción del proceso de gestión de suelo, reservas y proyectos estratégicos, en este sentido se plantea la Agencia/Instituto de Planeación y Gestión de Proyectos. Su propósito sería el apoyar la programación y ejecución de las políticas de suelo y vivienda en la ZMVM, mediante la adquisición de reservas territoriales y suelo apto para satisfacer las demandas de vivienda, infraestructura y equipamientos públicos¹⁰. También se propone que desarrolle acciones para evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda, así como para atender, reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios en la ZMVM, mediante acciones de regularización y, particularmente, la oferta de suelo con condiciones adecuadas de seguridad, infraestructura y servicios, así como de accesibilidad y asequibilidad, que atienda prioritariamente a los grupos más vulnerables.

En los territorios consolidados donde la adquisición de nuevas reservas no sea viable o necesaria, el organismo promoverá la recuperación y reutilización de predios vacantes, abandonados o subutilizados; la

¹⁰ Se consideran equipamientos públicos conforme a la NOM-002-SEDATU-2022 *Equipamiento en los instrumentos que conforman el Sistema General de Planeación Territorial. Clasificación, terminología y aplicación*.

regeneración y el reciclamiento urbano; el mejoramiento de infraestructura y equipamientos existentes; y la producción de vivienda asequible mediante esquemas de coordinación pública y concertación con los sectores social y privado.

La operación y funcionamiento del organismo estaría sometida al régimen del presupuesto anual integrado con aportaciones de las entidades federativas y un eventual *Pari passu* del Gobierno Federal, y sujeto a las reglas de contabilidad, presupuesto y gasto público que resulten aplicables. Para su operación, administración y funcionamiento, el organismo deberá contar con una Junta Gobierno de integración mixta y un Director General, así como con las unidades administrativas necesarias para cumplir con su objeto.

Gravamen al desperdicio urbano

Este instrumento tiene como objetivo principal desincentivar la subutilización o no construcción de inmuebles localizados en áreas consolidadas de la zona metropolitana y a los que la zonificación secundaria aplicable asigna usos aprovechables, tal como se observó en el diagnóstico del POZMVM.

En la mayoría de los casos, los propietarios de estos inmuebles emplean estrategias especulativas y se benefician del efecto de valorización de la propiedad individual derivada del esfuerzo colectivo, el cual se materializa a través de obras de infraestructura, equipamientos y servicios públicos. Se habla de un desperdicio porque no aprovecha tales servicios urbanos con construcciones que permitan su utilización eficiente, lo que implica un desperdicio de recursos públicos.

Adicionalmente, este tipo de inmuebles puede tener otro tipo de efectos adversos, principalmente en términos ambientales, ya que pueden ser utilizados como tiraderos clandestinos, provocando la contaminación de agua, aire y suelo; y la proliferación de fauna nociva. Asimismo, pueden tener impactos sociales negativos porque pueden ser percibidos como espacios inseguros.

El instrumento reconoce que en algunos casos la permanencia de inmuebles sin construcción o subutilizados puede responder a irregularidades en los títulos de propiedad derivadas principalmente de procedimientos sucesorios complejos, por lo que será fundamental que, de forma complementaria a la implementación del instrumento, las entidades federativas promuevan jornadas notariales, e incluso actos expropiatorios convenidos con los interesados con el fin de garantizar la seguridad jurídica de los inmuebles.

En términos de su implementación, se trata de una contribución de carácter municipal, cuya aplicación requiere necesariamente su incorporación previa en la legislación hacendaria de las entidades federativas. En consecuencia, el presente Programa propone que los Congresos de las entidades federativas que integran la ZMVM impulsen las reformas necesarias para incluir este gravamen en:

- las Leyes de Hacienda Municipal de los estados de México, Hidalgo y Morelos; y
- el Código Fiscal de la Ciudad de México.

Lo anterior, en virtud de que los municipios únicamente pueden recaudar las contribuciones que se encuentren expresamente previstas en la legislación estatal aplicable.

Una vez incorporado en dichos ordenamientos, corresponderá a los municipios y, en el caso de la Ciudad de México, a las autoridades competentes del gobierno central, su instrumentación, administración y cobro, conforme a las disposiciones que se establezcan para tal efecto.

Finalmente, es importante resaltar que, si bien se trata de una contribución cuya recaudación corresponde al ámbito local, su justificación y efectos responden a una lógica de orden metropolitano, ya que el fomento al aprovechamiento de suelo intraurbano contribuirá a reducir la presión de expansión hacia zonas periféricas, favoreciendo un modelo de desarrollo más compacto, eficiente y sostenible en la ZMVM.

Experiencias en otras zonas metropolitanas

No se cuenta con registros de la implementación del presente instrumento en los términos aquí planteados en otras zonas metropolitanas del país, sin embargo, algunas entidades federativas y municipios han incorporado en su legislación hacendaria disposiciones orientadas a gravar el impuesto predial aplicando una carga adicional a los predios baldíos en comparación con los edificadas, con el objetivo (no recaudatorio) de desinhibir los predios baldíos.

Una de las consecuencias que ha traído la implementación de cargas adicionales a los predios baldíos a través de tasas adicionales en el impuesto predial es que algunos propietarios afectados promueven juicios administrativos o amparos en contra de estas disposiciones jurídicas y, en la mayoría de los casos, los órganos jurisdiccionales resuelven en favor de los promoventes argumentando que las sobretasas violan el principio de equidad tributaria establecido en la fracción IV del Artículo 31 de la CPEUM.

Es el caso de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Nuevo León, establece en su Artículo 21 Bis-8, reformado en 2004, que la tasa aplicable a la base del impuesto predial será de 2 al millar anual, sin embargo, en su segundo párrafo señala que los predios baldíos pagarán una tasa adicional a la antes prevista de 1 o 2 al millar dependiendo de tres factores: la localización del inmueble (los ubicados en los municipios centrales de la zona metropolitana de Monterrey pagan la tasa más alta), su superficie (si excede de 200 m² paga la tasa más alta) y el número de inmuebles con los que cuenta el propietario en el Estado (si es más de uno paga la tasa más alta).

La disposición anterior, ha sido controvertida en múltiples amparos en revisión, dando lugar a la tesis de jurisprudencia IV.1o.A. J/8 emitida por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, que establece que el Artículo citado viola el principio de equidad tributaria al tratar de manera desigual a los propietarios de predios baldíos y de predios construidos cuando ambos causantes tienen las mismas características objetivas -ser propietarios de inmuebles-.

Un caso más reciente se observa en la Ley de Ingresos para el Municipio de León, Guanajuato para el ejercicio fiscal 2020 que establece tasas más altas a los predios urbanos, suburbanos y rústicos sin edificaciones. Asimismo, grava de forma más severa a los predios baldíos dependiendo de su superficie. Cabe señalar que la exposición de motivos de la Ley justifica esta sobretasa aludiendo a que se busca un objetivo extrafiscal de protección a la salud pública y disminución de inseguridad, considerando que los predios baldíos son espacios propicios para la comisión de actividades ilícitas.

En este caso el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito emitió la Tesis Aislada XVI.1º.A.208 A (10ª) resolviendo que el artículo impugnado es violatorio del principio de equidad tributaria, dado que la medida dispuesta para conseguir el fin extrafiscal deseado es inadecuada debido a que el hecho de que el propietario construya en su predio para evitar la carga impositiva adicional no garantiza que el predio no pueda ser utilizado para los fines que busca desinhibir la Ley, debido a que las construcciones abandonadas o deterioradas también pueden emplearse como tiraderos clandestinos y espacios para cometer ilícitos. De lo anterior debe destacarse que el razonamiento del juzgador no está orientado a invalidar el objetivo de desincentivar los predios baldíos, sino que indica que los predios en ruinas o deteriorados también deberían ser objeto de la sobretasa si lo que se busca es evitar la contaminación y disminuir la percepción de inseguridad.

Cabe señalar que la legislación referida en este apartado permanece vigente, ya que el artículo 21 Bis-8 de la Ley de Hacienda para los Municipios de Nuevo León no ha sido reformado, y que el municipio de León, Guanajuato ha mantenido la sobrecarga a baldíos en sus leyes de ingresos para ejercicios fiscales posteriores; de modo que la autoridad sigue habilitada para cobrar el impuesto predial con una tasa más alta a inmuebles sin construcciones, no obstante, si los propietarios interponen juicios para evitar el pago de esta carga impositiva lo más probable es que se falle en su favor, debilitando notablemente su aplicación y el logro de los objetivos.

Cabe mencionar que un dispositivo jurídico de la naturaleza de los aquí revisados se encuentra vigente dentro de la ZMVM, ya que el Artículo 109 del Código Financiero del Estado de México y Municipios establece una tasa adicional del 15% sobre el monto total a pagar por impuesto predial a los terrenos baldíos urbanos de más de 200 m². Es factible que esta disposición también sea objeto de procesos jurisdiccionales, no obstante, al ser una tasa aplicable sobre el total del impuesto y no una tasa adicional a aplicarse sobre la base de impuesto predial puede que en términos reales la sobrecarga sea muy ligera y los contribuyentes la paguen sin mayor resistencia, sin embargo, esto no implica que las disposiciones no sean vulnerables a la jurisprudencia aquí revisada.

Fundamento jurídico

Este instrumento se fundamenta en las disposiciones jurídicas vigentes a nivel federal y local que privilegian el interés público sobre el privado a través de disposiciones que facultan a las autoridades para evitar la especulación urbana, éstas se identifican principalmente en la legislación especializada en materia urbanística.

Federal

La LGAHOTDU establece en su artículo 4, fracción III el principio de política pública de derecho a la propiedad urbana, que dispone que los propietarios deben asumir responsabilidades con el estado y la sociedad respetando derechos y límites, asimismo, dispone que en la ocupación y aprovechamiento del territorio prevalecerá el interés público. Asimismo, la fracción II del Artículo 77 señala que los tres órdenes de gobierno realizarán acciones para evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda a través de la constitución de reservas territoriales (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016).

Ciudad de México

En la Ciudad de México la Constitución establece explícitamente en su Artículo 16 C, numeral 4, inciso b), que en las leyes y los instrumentos de planeación “se promoverá el uso equitativo y eficiente del suelo urbano [...] y la utilización de predios baldíos” (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017). Complementariamente el Artículo 26, fracción XX de la Ley de Vivienda para la Ciudad de México establece como principio rector de la política de vivienda de la CDMX el “crear mecanismos para combatir los procesos de acaparamiento, subutilización y especulación de los terrenos, que tiendan a revertir a favor de la sociedad el valor generado por el desarrollo y el crecimiento urbano” (Ley de Vivienda para la Ciudad de México, 2017).

Estado de México

En el Estado de México sirve como fundamento del presente instrumento el Artículo 5.2, fracción II, inciso g) del Libro V del CAEM, que dispone que en la entidad federativa el desarrollo urbano de los centros de población garantizará “la función social de la propiedad y la seguridad jurídica de los propietarios y poseedores de inmuebles en cuanto al uso y aprovechamiento del suelo” (Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México, 2001). El dispositivo jurídico de la función social de la propiedad es pertinente porque enfatiza que los inmuebles, además de gozar de los beneficios y protecciones de la propiedad privada, al estar inmersos en un contexto urbano deben proveer un impacto positivo a la colectividad, aprovechando la infraestructura y servicios a los que tienen acceso.

Hidalgo

La legislación en el Estado de Hidalgo dispone en el Artículo 80 de la LAHDUyOTH que el gobierno del Estado y los Municipios podrán emplear instrumentos que permitan la distribución equitativa de cargas y beneficios, así como para “evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda” (Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo, 2007). Adicionalmente, su Artículo 83 regula la constitución de reservas territoriales.

Morelos

En el marco jurídico vigente del Estado de Morelos también se prevén disposiciones que pueden emplearse como fundamento del presente instrumento, específicamente en el artículo 99 fracción III de la LOTDUSEM, que fija como objetivo en materia de reservas territoriales evitar la especulación de áreas aptas para el desarrollo sustentable; adicionalmente, el Artículo 100 prevé la suscripción de convenios con el fin de “establecer las medidas que propicien el aprovechamiento de las áreas y predios baldíos que cuenten con infraestructura, equipamientos y servicios urbanos” (Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos, 2009).

Propuesta de gravamen al desperdicio urbano

El instrumento busca que quienes mantienen inmuebles baldíos o subutilizados en áreas consolidadas de la ZMVM asuman parte de los costos sociales que implica el desaprovechamiento de la infraestructura y equipamientos disponibles, esto con el objetivo de desincentivar las estrategias especulativas y fomentar la utilización eficiente de los activos urbanos, de manera agregada, el gravamen permitirá disminuir la percepción de inseguridad y los efectos ambientales de la proliferación de tiraderos clandestinos en este tipo de inmuebles.

Es fundamental destacar que este instrumento tiene la ventaja de tratarse de una contribución distinta del impuesto predial, con todos los elementos que integran un nuevo impuesto, además, cumple con el criterio de equidad tributaria al dar un tratamiento universal a los contribuyentes, siendo el objeto del impuesto el desaprovechamiento de activos urbanos disponibles y no la propiedad. Asimismo, tiene un margen de acción más amplio al aplicar tanto para los inmuebles sin construcciones, como para los que mantienen construcciones mínimas o se encuentran en abandono o en ruinas.

La aplicación del presente instrumento requerirá la adecuación previa de la legislación fiscal y hacendaria, así como las leyes de ingresos de las entidades federativas que integran la ZMVM. Los congresos locales de cada entidad federativa de la ZMVM definirán la ruta de acción más adecuada para incorporar en su legislación fiscal y hacendaria las disposiciones necesarias para hacer efectivo el instrumento, sin embargo, se sugieren los siguientes ajustes legislativos:

- Reforma de adición de nuevo capítulo al Título Tercero “De los Ingresos por Contribuciones” al Código Fiscal de la Ciudad de México;
- Integración de nuevo concepto a la Ley de Ingresos de la Ciudad de México a partir del ejercicio fiscal en que se implemente el gravamen;
- Reforma de adición de nueva sección al Capítulo Primero “De los Impuestos”, del Título Cuarto “De los ingresos de los municipios” del Código Financiero del Estado de México y Municipios;
- Integración de nuevo concepto a la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de México a partir del ejercicio fiscal en que se implemente el gravamen;
- Reforma de adición de nuevo Capítulo al Título Segundo “De los Impuestos” de la Ley de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo;
- Integración de nuevos conceptos a las leyes de ingresos de los municipios del Estado de Hidalgo a partir del ejercicio fiscal en que se implemente el gravamen;
- Reforma de adición de nuevo Capítulo al Título Segundo “De los Impuestos” del Libro Segundo “De los Ingresos Tributarios” de la Ley de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos;
- Integración de nuevo concepto y artículos al Capítulo Tercero “De los Impuestos” a las leyes de ingresos de los municipios del Estado de Morelos a partir del ejercicio fiscal en que se implemente el gravamen.

Con el fin de facilitar una implementación coordinada de la contribución a nivel metropolitano los legisladores que integren la Red Parlamentaria Metropolitana” (Parlamento Metropolitano del Valle de México) podrán celebrar asambleas y mesas temáticas que permitan homologar los alcances del gravamen

al desperdicio urbano, de esta forma se evitarán los efectos adversos que podría causar una implementación asimétrica.

Elementos del gravamen

El impuesto al desperdicio urbano propuesto en el presente POZMVM contiene los elementos propios de una contribución de acuerdo con el derecho fiscal, es decir: sujeto, objeto, base y tasa o tarifa.

Estarán obligadas al pago del impuesto las personas físicas y jurídicas que sean propietarias de predios baldíos o subutilizados localizados en zonas consolidadas de la ZMVM.

En consecuencia, el objeto del impuesto al desperdicio urbano es la propiedad o posesión de predios baldíos o subutilizados localizados en zonas consolidadas de la ZMVM. Para hacer operativo el objeto es necesario precisar algunas definiciones:

- Son predios baldíos los que carecen de construcciones;
- Son predios subutilizados aquellos que presentan alguna de las siguientes condiciones:
 - i. Predios que mantienen construcciones que no aprovechan los parámetros asignados por la zonificación, es decir, que presentan un coeficiente de utilización del suelo inferior a 0.25.
 - ii. Predios inhabitables por abandono o ruina.
 - iii. Predios cuyas edificaciones representen un valor inferior al 50% del valor del terreno, de acuerdo con avalúo realizado por persona acreditada para realizar valuaciones en los términos de la legislación fiscal e inmobiliaria de cada entidad federativa.

En la legislación fiscal y hacendaria de cada entidad federativa y/o municipio se establecerán las colonias o áreas en las que aplicará el impuesto al desperdicio urbano, es decir, las áreas consolidadas de la zona metropolitana; se recomienda clasificar como consolidadas las áreas que cumplan las siguientes características: tener al menos 10 años con disponibilidad de infraestructura eléctrica e hidrosanitaria, acceso a infraestructura vial de cualquier jerarquía y proximidad a equipamientos básicos. Lo que se busca es que el impuesto se aplique efectivamente en las zonas donde un predio baldío o subutilizado es resultado de la especulación inmobiliaria y, en consecuencia, evitar su aplicación en áreas periféricas y de reciente incorporación donde la existencia de baldíos puede ser parte de un proceso gradual de urbanización.

La base gravable del impuesto al desperdicio urbano será el valor residual del terreno dedicado al máximo y mejor uso que permita la zonificación vigente para el predio, o en su defecto, el valor comercial de inmuebles con el mismo uso del suelo en la zona. Dicho valor se determinará de acuerdo con avalúo realizado por persona acreditada para realizar valuaciones en los términos de la legislación fiscal e inmobiliaria de cada entidad federativa. Para lograr los objetivos extrafiscales del impuesto se sugiere que la tasa aplicable del impuesto al desperdicio urbano sea de al menos 1%.

Adicionalmente se plantea el establecimiento de factores de cobro en función del tamaño del predio, fijando factores de 1 para los predios con superficie igual o menor al lote moda en la colonia y factores de hasta 1.5 dependiendo del número de veces que el predio en cuestión supere la superficie del lote moda. El factor de cobro se multiplicará por la tasa aplicable y la tasa resultante será la que se aplique a la base gravable del impuesto.

Se sugiere que el impuesto se cobre bimestralmente, con la opción de realizar un solo pago de forma anual. No se recomienda que las legislaturas establezcan descuentos o subsidios para el pago del impuesto al desperdicio urbano en favor de persona alguna, incluso si se trata de grupos de atención prioritaria, pues el objetivo del impuesto no es recaudatorio sino desincentivar conductas perjudiciales para la zona metropolitana.

Los ayuntamientos podrán suscribir acuerdos de colaboración administrativa para la transmisión de funciones en materia hacendaria con los respectivos gobiernos estatales para que estos les asistan en la recaudación de la contribución. Asimismo, se podrán establecer los mecanismos y porcentajes para que parte de la recaudación por este concepto pueda ser aportada al Fideicomiso Metropolitano del Valle de México.

Polígonos de Desarrollo y Construcción Prioritarios

Se trata de un instrumento complementario al gravamen al desperdicio urbano, pues también busca colocar incentivos para la construcción de inmuebles baldíos y subutilizados. Sin embargo, emplea un mecanismo distinto, pues fomenta el aprovechamiento urbano a través de la activación de inmuebles que han permanecido sin edificación o subutilizados mediante estrategias especulativas.

Los Polígonos de Desarrollo y Construcción Prioritarios consisten en declaratorias realizadas por la autoridad en las que se catalogan los inmuebles baldíos o subutilizados en zonas consolidadas y se les asignan plazos máximos de entre 2 y 4 años para su construcción, de no concretarse la edificación en el término establecido la autoridad puede obligar a la venta forzosa de la propiedad en subasta pública, con el fin de que el nuevo adquirente realice la construcción.

Una ventaja de este instrumento es su efecto de motivación de conductas, de modo que se considera exitoso en la medida en que logra la edificación de predios baldíos y no en el número de ventas forzosas efectivamente ejecutadas; adicionalmente, representa una opción no expropiatoria, con menores consecuencias políticas y cargas para la administración pública, pues permite la participación de privados en la subasta y la consecuente compensación del propietario.

A pesar de que la implementación de Polígonos de Desarrollo y Construcción Prioritarios en el contexto mexicano correspondería a las autoridades municipales, en coordinación con las estatales, este instrumento adquiere una dimensión metropolitana relevante debido a que en una ciudad como la ZMVM su implementación diferenciada entre áreas con características similares podría causar asimetrías que desencadenarían condiciones inequitativas a escala metropolitana; de modo que la acción conjunta para la implementación coordinada de este instrumento será fundamental.

Experiencias en otras zonas metropolitanas

A pesar de ser un instrumento dispuesto en la legislación general en materia de desarrollo urbano e incorporado en varias legislaciones locales, no se cuenta con experiencias de su utilización en ciudades ni zonas metropolitanas mexicanas.

Colombia es el país pionero en la regulación y ejecución de las declaratorias de desarrollo y construcción prioritarios. Esta figura jurídica, sustentada en la función social de la propiedad y en la idea de “propiedad útil”, se incorporó en la ley 9ª de 1989 con efectos de extinción de dominio, es decir, que la no edificación del predio baldío en el plazo establecido tenía como consecuencia la privación de la propiedad del inmueble sin compensación alguna, posteriormente la ley 388 de 1997 sustituyó los efectos por la venta forzosa en subasta pública, representando una medida “menos agresiva” hacia los propietarios en comparación con la extinción de dominio (Maldonado y Hurtado, 2013).

Bogotá fue la primera ciudad colombiana en reglamentar los polígonos de desarrollo y construcción prioritarios en 2008, para lo cual era necesario emitir declaratorias, la premura y falta de rigurosidad en la declaratoria inicial provocó la necesidad de excluir varios inmuebles en declaratorias posteriores, siendo éstas: anomalías en la información catastral, inclusión de predios sujetos a plan parcial o edificados o en construcción (Maldonado y Hurtado, 2013).

Es importante resaltar que en Colombia los inmuebles que llegan a la etapa de subasta deben utilizarse para la construcción de vivienda de interés social y prioritario, sin embargo, el éxito del instrumento se ha

vislumbrado en la movilización y edificación de inmuebles subutilizados, no propiamente en la provisión de vivienda para los grupos de menor ingreso. Maldonado y Hurtado (2013) reconocen que la implementación de este instrumento representa una decisión política para pasar del discurso a la ejecución.

Fundamento jurídico

Los polígonos de desarrollo y construcción prioritarios encuentran sustento jurídico en las disposiciones de las leyes generales y locales mencionadas en el apartado anterior que permiten el establecimiento de medidas para evitar la especulación, privilegiar el interés público sobre el privado y fomentar el aprovechamiento del territorio, de modo que en este apartado únicamente se retoman las disposiciones normativas aplicables específicamente para el presente instrumento.

Federal

El Artículo 85 de la LGAHOTDU, comprendido en el Capítulo Quinto del Título Noveno “Gestión e Instrumentos de Suelo para el Desarrollo Urbano” otorga a los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios la atribución para realizar la declaratoria de polígonos para el desarrollo o aprovechamiento prioritario o estratégico de inmuebles en función de lo establecido en “los planes o programas de Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano aplicables” (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016). Asimismo, dicho artículo delega a los congresos locales el establecimiento de los mecanismos de adquisición del suelo aplicables para los inmuebles cuyos propietarios no tengan capacidad o se nieguen a ejecutar las acciones urbanísticas en los plazos determinados en las declaratorias, entre los cuales integra explícitamente la enajenación en subasta pública.

Estado de México

En el Estado de México el Artículo 5.9, fracción XXVI del Libro V del CAEM señala como atribución de la Secretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura del Gobierno del Estado la promoción, con la participación de los municipios de polígonos para el desarrollo y aprovechamiento prioritario o estratégico de inmuebles, mientras que el Artículo 5.10, fracción XXV del mismo ordenamiento establece una atribución análoga en favor de los municipios. No obstante, no se identificó la regulación específica de esta figura en la legislación ni en los reglamentos vigentes en la entidad federativa.

Hidalgo

En Hidalgo, la LAHDUOTH faculta, en su artículo 130, fracción I, a la Secretaría de Obras Públicas y Ordenamiento Territorial del Gobierno del Estado para declarar y delimitar zonas especiales para la ejecución de acciones y programas de fomento urbano en terrenos sin construir, “ubicados dentro del tejido urbano, que cuentan con accesibilidad y servicios donde pueden llevarse a cabo centros de equipamiento, proyectos de impacto regional u otros que determinen en coordinación la Secretaría y el Municipio correspondiente” (Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Hidalgo, 2007).

A pesar de no regular detalladamente el procedimiento, el Artículo 205, fracción XII de la misma ley dispone la procedencia de la ejecución forzosa, agotado el procedimiento respectivo y mediante resolución de la autoridad competente, en caso de que “los propietarios o poseedores de inmuebles se rehúsen, incumplan o cumplan parcialmente, sin causa legal que lo justifique, las obligaciones de dar, hacer o no hacer, en las condiciones de tiempo, modo y lugar que impongan los programas de desarrollo urbano para los predios ubicados en áreas estratégicas o prioritarias” (Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de Hidalgo, 2007).

En la Ciudad de México y en el Estado de Morelos no se encuentra una regulación explícita de este instrumento.

Propuesta de instrumentación de Polígonos de Desarrollo y Construcción Prioritarios

Se propone la actualización de la legislación en materia urbana de las entidades federativas para reglamentar las declaratorias de polígonos de desarrollo y construcción prioritarios, así como establecer criterios generales para la identificación de los inmuebles que pueden formar parte de la declaratoria para evitar que esta figura sea empleada de forma arbitraria.

Dichas reformas serán fundamentales para la Ciudad de México y el Estado de México, que son las entidades donde la retención de inmuebles baldíos o subutilizados tiene consecuencias más graves, pues es en las áreas con mejor localización de la ZMVM donde no es factible la incorporación de vivienda para los grupos de interés prioritario. El Parlamento Metropolitano, jugará un papel esencial en facilitar la legislación coordinada de este instrumento.

Los congresos locales de cada entidad federativa de la ZMVM definirán la ruta de acción más adecuada para incorporar en su legislación en materia urbanística las disposiciones necesarias para regular los Polígonos de Desarrollo y Construcción Prioritarios, sin embargo, se sugieren los siguientes ajustes legislativos:

- Reforma de adición de nuevo Capítulo al Título Cuarto “Del Ordenamiento Territorial” a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, o en su caso, incorporación en el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México;
- Reforma de adición de nueva Sección al Capítulo Segundo “Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos” del Título Segundo “De la Planeación Urbana” del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México;
- Reforma de adición de nueva Sección al Capítulo Primero “Instrumentos de Regulación del Desarrollo Urbano” del Título Tercero “Régimen de Gestión Urbana” de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo; y
- Reforma de adición de nuevo Capítulo al Título Tercero “Elementos de la Administración Urbana” de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.

Delimitación y declaración de los polígonos

La declaración de los polígonos de desarrollo y construcción prioritarios se realizará mediante su delimitación en los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial y desarrollo urbano, o equivalentes, de las entidades federativas o de los municipios y alcaldías, según se determine en la legislación local.

La legislación urbanística de las entidades federativas deberá regular también los criterios para la identificación de los inmuebles que potencialmente puedan ser declarados polígonos de desarrollo y construcción prioritarios en la ZMVM. Se sugiere considerar al menos cuatro: estatus de aprovechamiento, condiciones normativas, disponibilidad de infraestructura, y territorial.

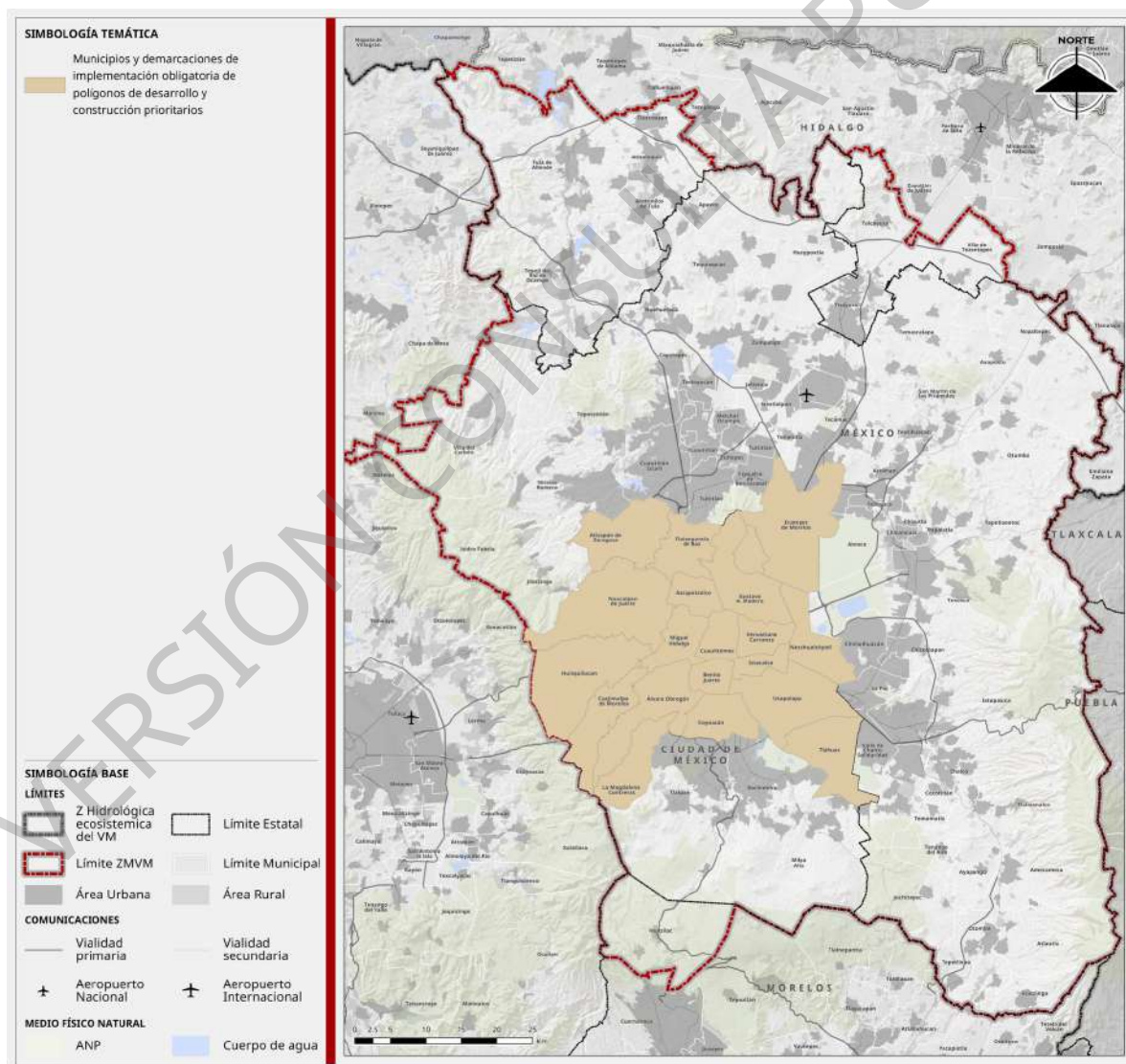
- a) Por estatus de aprovechamiento se entiende que los predios deben encontrarse baldíos (sin construcción) o subutilizados, en los términos modelados en el instrumento de Gravamen al Desperdicio Urbano.
- b) Para cumplir con las condiciones normativas, los predios deberán localizarse en zona urbana, según lo establecido en la zonificación primaria aplicable; así como presentar usos del suelo aprovechables (habitationales, mixtos, comerciales, industriales) en la zonificación secundaria correspondiente; no procederá la declaratoria para inmuebles con restricciones normativas en su aprovechamiento. Adicionalmente, se verificará que los predios se localicen en áreas sin riesgo o con riesgos mitigables.
- c) La disponibilidad de infraestructura refiere a que los inmuebles deben contar con diez años o más de condiciones aptas para la utilización de la infraestructura eléctrica e hidrosanitaria, así como con acceso a infraestructura vial de cualquier jerarquía y proximidad a equipamientos básicos; lo

anterior se acreditará a través de la información y registros que provean las autoridades encargadas de la gestión de los servicios públicos.

- d) El criterio territorial consiste en orientar la implementación del instrumento hacia las zonas que exhiben valores del suelo más altos con base en el diagnóstico del presente POZMVM. Las alcaldías y municipios identificados en el Mapa “Municipios y demarcaciones de implementación obligatoria de Polígonos de Desarrollo y Construcción Prioritarios”, deberán incorporar de forma obligatoria en sus planes y programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, o equivalentes, los polígonos de desarrollo y construcción prioritarios; lo anterior será validado mediante dictamen de verificación de congruencia correspondiente.

En el territorio de los municipios metropolitanos no incluidos en el Mapa “Municipios y demarcaciones de implementación obligatoria de Polígonos de Desarrollo y Construcción Prioritarios” la declaración de polígonos de desarrollo y construcción prioritarios no será obligatoria, sin embargo, se podrán instrumentar siempre que cumplan cabalmente con los tres primeros criterios.

Mapa 1. Municipios y demarcaciones de implementación obligatoria de Polígonos de Desarrollo y Construcción Prioritarios



Fuente: elaboración propia.

Definición de plazos para edificación

Los instrumentos de planeación del ordenamiento territorial y desarrollo urbano establecerán los plazos máximos en los que los inmuebles declarados polígonos de desarrollo y construcción prioritarios deben ser edificados, de lo contrario, procederá su enajenación forzosa en subasta pública. Se recomienda que dichos plazos sean superiores a 2 años e inferiores a 4 contados a partir de la entrada en vigor del plan o programa correspondiente.

En ningún caso se permitirá que las actualizaciones o modificaciones de los instrumentos de planeación que delimiten polígonos de desarrollo y construcción prioritarios excluyan inmuebles que cumplan con los criterios de aplicación del instrumento o extiendan los plazos para su edificación.

Se considerará que el inmueble fue efectivamente edificado cuando el predio presente una construcción permanente que aproveche al menos el 50% de la superficie permitida por el Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS) máximo aplicable al uso del suelo.

Medidas administrativas durante el plazo de construcción establecido

Para dar viabilidad administrativa al presente instrumento se recomienda que una vez publicado el plan o programa correspondiente, el órgano competente en materia de registral en la entidad federativa realice anotaciones preventivas en los folios reales de los inmuebles declarados como polígonos de construcción prioritaria, éstas deberán especificar el programa del que deriva la declaratoria, el plazo máximo para su edificación y la consecuente obligación de enajenación en subasta pública en caso de incumplimiento.

Durante el periodo establecido para la edificación:

- a) Se permitirá la transmisión de la propiedad de los inmuebles en las modalidades y términos dispuestos en la legislación civil aplicable; no obstante, las eventuales compraventas, herencias, donaciones o permutas no implicarán alteración alguna de la declaratoria de polígono de desarrollo y construcción prioritario ni del plazo máximo de edificación.

Los fedatarios públicos responsables de estas operaciones deberán señalar esta circunstancia condicionante en los instrumentos notariales correspondientes.

- b) Se prohíbe la autorización de acciones urbanísticas de fusión o subdivisión de inmuebles declarados como polígonos de desarrollo y construcción prioritarios.
- c) Se suspenderá el cómputo del plazo en caso de que el propietario del inmueble obtenga una licencia de construcción para una superficie equivalente al 50% de lo permitido por el Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS) máximo; la autoridad competente en materia de desarrollo urbano notificará al órgano competente en materia registral en la entidad federativa la suspensión de la anotación preventiva.

Podrá otorgarse Prórroga de la licencia de construcción por el mismo periodo si se acredita un avance de al menos 50% en la edificación.

El propietario del inmueble deberá obtener la constancia de terminación de obra correspondiente durante el plazo en que se mantenga vigente la licencia de construcción para que la autoridad competente en materia de desarrollo urbano notifique al órgano competente en materia de registral en la entidad federativa la cancelación de la anotación preventiva en el folio real del inmueble.

Enajenación forzosa en subasta pública

Una vez vencido el plazo establecido para la construcción o en caso de que no se obtenga la constancia de terminación de obra al término de la vigencia de la licencia de construcción, procederá la enajenación forzosa en subasta pública del inmueble declarado como polígono de desarrollo y construcción prioritarios.

La notificación del inicio de procedimiento de enajenación forzosa en subasta pública seguirá los siguientes criterios:

- a) La autoridad competente en materia de desarrollo urbano emitirá la resolución fundada y motivada para notificar directamente a la persona propietaria del inmueble sujeto a enajenación forzosa en subasta pública de acuerdo con la legislación en materia de procedimiento administrativo de la entidad federativa correspondiente;
- b) La resolución se publicará en la gaceta o diario oficial de la entidad federativa correspondiente, así como en dos diarios de mayor circulación;
- c) En caso de ignorarse quién es la persona propietaria surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación de la resolución en la gaceta o diario oficial de la entidad federativa correspondiente.

Una vez que surta efectos la notificación:

- a) El órgano competente en materia de registral en la entidad federativa realizará la anotación definitiva en el Folio Electrónico Registral del predio, señalando la prohibición de enajenación del inmueble;
- b) Quedará prohibida la autorización de cualquier acción urbanística en los inmuebles declarados como polígonos de desarrollo y construcción prioritarios en tanto no se realice la subasta pública.

La subasta pública seguirá las siguientes etapas:

- a) Se realizará el avalúo del inmueble para determinar su valor considerando el aprovechamiento permitido por el Coeficiente de Utilización del Suelo Básico (CUSB), en caso de que la zonificación no defina este parámetro se calculará su valor con el 25% del Coeficiente de Utilización del Suelo (CUS);
- b) La autoridad competente en materia de desarrollo urbano, con apoyo de la autoridad competente en materia de tesorería y finanzas realizará la publicación de la convocatoria incluyendo datos de identificación del predio, superficie, uso del suelo, fecha de inicio y finalización de la subasta, precio de salida, etc;
- c) Se sugiere que el precio de salida del remate corresponda a 75% del valor del suelo resultante del avalúo antes mencionado;
- d) Es recomendable que las ofertas deban ser respaldadas por un depósito equivalente al 20% del monto ofertado para garantizar certidumbre y seriedad, estos montos se devolverán a quienes no presenten la oferta más alta;
- e) Quien realice la oferta más alta deberá transferir el monto total a la autoridad competente en materia de tesorería y finanzas correspondiente;
- f) En caso de que no se presenten ofertas la subasta se declarará desierta y podrá realizarse una nueva convocatoria en la que el precio de salida sea del 50% del valor del suelo resultante del avalúo;
- g) La autoridad debe proveer las condiciones de transparencia, así como los recursos procedentes en caso de inconformidad con los resultados de la subasta;
- h) Los fondos recaudados en la subasta serán transferidos al propietario original hasta igualar el valor del suelo con CUSB o 25% del CUS, descontando gastos de administración y ejecución. Los recursos excedentes se repartirán en dos partes iguales entre el propietario original del predio y la autoridad competente en materia de tesorería y finanzas correspondiente;
- i) En caso de que la titularidad del inmueble se desconozca o se encuentre en litigio, los recursos en favor del propietario original serán puestos a resguardo de la autoridad jurisdiccional que conozca del procedimiento respectivo para que la asigne a los titulares legítimos;
- j) La adjudicación se formalizará ante fedatario público y se liberará al predio de la anotación definitiva en el folio real del inmueble.

Una vez formalizada la adjudicación se reiniciará el periodo para la edificación del inmueble determinado en la declaratoria de polígonos de desarrollo y construcción prioritarios, éste será equivalente a la mitad del tiempo establecido inicialmente.

Promoción de vivienda asequible

Se trata de cuatro instrumentos que tienen como principal objetivo fortalecer la producción de vivienda asequible en la ZMVM, el primero consiste en la determinación en los instrumentos de planeación de Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en las cuales el único aprovechamiento permitido es la vivienda asequible, se estima que esta disposición normativa tenga un efecto de presión a la baja en los precios del suelo, pues cancela automáticamente las expectativas de proyectos comparativamente más redituables.

En segundo lugar, se propone reconocer la eficiencia de los procesos de autoproducción de la vivienda mediante la creación de una reserva de suelo público orientada a la Producción Social Asistida de la Vivienda, este instrumento busca ajustar las condiciones del mercado de vivienda a la capacidad de pago de las familias de menor ingreso para hacer viable el acceso al suelo urbano, el cual podrá ser otorgado en plena propiedad o en usufructo.

El tercer instrumento, denominado vivienda incluyente, comprende la obligación de dotar vivienda en zonas urbanas y urbanizables de la ZMVM como condición para la autorización de proyectos de alto impacto urbano. Finalmente, se propone la creación de Polígonos de Urbanización Social con el doble objetivo de intervenir en los procesos de ocupación irregular y de proveer condiciones dignas de vivienda a la población de menor ingreso.

Experiencias en otras zonas metropolitanas

Brasil

Dos de las referencias más destacables de instrumentos de promoción de vivienda asequible se encuentran en América Latina, por un lado, las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) previstas en el Estatuto de la Ciudad (Fernandes, 2010). Se trata de áreas delimitadas en los instrumentos de planeación del desarrollo urbano que únicamente pueden ser aprovechadas para la construcción de vivienda social, éstas se localizan en dos tipos de zonas: espacios desocupados (vacíos urbanos o áreas urbanizables) y en áreas ocupadas por asentamientos irregulares, en este último caso las ZEIS se enfocan en la regularización y reciclamiento de favelas evitando la expulsión de la población original (Fernandes, 2011).

El municipio de Diadema en el Estado de Sao Paulo en Brasil implementó ZEIS en el Plan Director desde 1994, su implementación demostró efectos positivos en la producción de vivienda social la cual facilitó la adquisición de suelo y viviendas por parte de movimientos sociales, que emplearon técnicas de autoconstrucción, y del sector público, que promovió desarrollos de vivienda social (SEDATU et al., 2024).

Colombia

En Colombia el Capítulo X de la Ley 388 de 1997 establece que los planes de ordenamiento, al determinar el suelo de expansión urbana y los planes parciales para programas de renovación urbana deben determinar porcentajes de suelo que deberán destinarse de forma obligatoria al desarrollo de programas de vivienda de interés social (Ley 388 de 1997, 1997). El Artículo 78 de la Ley 1151 de 2007 fijó dichos porcentajes en, al menos, 25% del área útil del plan parcial o del proyecto urbanístico para vivienda de interés social o 15% para vivienda de interés prioritario (Ley 1551 de 2007, 2007).

La Ciudad de Bogotá decretó en 2012 la obligación a todos los proyectos nuevos, tanto en suelo de expansión, como de redesarrollo y de renovación urbana; de destinar al menos 20% del área útil residencial a vivienda de interés prioritario, el instrumento se articuló con incentivos que consisten en descuentos en la contabilización de superficies excedentes de construcción. Esta política ha tenido como resultado un incremento significativo en la disponibilidad de viviendas de interés social y prioritario en zonas bien localizadas dentro de la ciudad (SEDATU et al., 2024).

Fundamento jurídico

En adición a las disposiciones jurídicas que facultan a la autoridad para regular la propiedad privada en beneficio colectivo referida en instrumentos anteriores que también sirven como fundamento para el presente instrumento la legislación vinculada con el derecho a la vivienda con especial enfoque en la población vulnerable.

Federal

El instrumento adquiere fundamento en la Constitución Federal en el Artículo 4º, que reconoce el derecho de toda persona a disfrutar de una vivienda adecuada, así como en el Artículo 123 A, fracción XII, que dispone la obligación de las empresas de proporcionar viviendas adecuadas a sus trabajadores mediante aportaciones a un fondo nacional de vivienda. Adicionalmente, el Artículo 2º, B, fracción VII dispone la obligación de los ámbitos de gobierno para garantizar el acceso a la vivienda para los pueblos y comunidades indígenas.

La LGAHOTDU establece en su Título Noveno el reparto de atribuciones y regulaciones generales para la adquisición, aprovechamiento y transmisión del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda. Por otro lado, el Título Segundo de la Ley de Vivienda establece los lineamientos y la programación la Política Nacional de Vivienda.

Ciudad de México

El Artículo 9, E de la CPCDMX reconoce el derecho de toda persona a acceder a una vivienda adecuada y adaptada a sus necesidades y establece las condiciones mínimas de dicha vivienda; mientras que el Artículo 16, E dispone la producción social y privada de la vivienda. Adicionalmente, el Artículo 3 de la Ley de Vivienda para la CDMX reitera el derecho universal a la vivienda, mientras que el Artículo 11, fracción IV señala como atribución de la jefatura de gobierno el fomento a instrumentos que estimulen la producción de vivienda social.

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la CDMX se señala la atribución de la Secretaría de Vivienda de señalar la política de vivienda (Artículo 42 Bis); mientras que el Artículo 31, fracción XVI faculta a la Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana la atribución de promover la inversión pública y privada para la vivienda.

Estado de México

El Artículo 5º de la CPEM establece que en el Estado se reconocen los derechos establecidos en la Constitución Federal, entre los que se encuentra el derecho a la vivienda digna, adicionalmente, dispone que se garantizará el derecho a la ciudad y a la justicia territorial con especial énfasis en los grupos vulnerables y desfavorecidos.

El Artículo 5.2, fracción II, inciso f) del Libro V del CAEM dispone como alcance del desarrollo urbano de los centros de población la previsión de “vivienda accesible, de calidad y segura a las familias de escasos recursos económicos, específicamente a las que se encuentran en situación de riesgo, pobreza, vulnerabilidad o marginación” (Libro V del Código Administrativo del Estado de México); mientras que la fracción III, inciso h) del mismo artículo señala que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población contribuirá a la generación de vivienda mediante el reconocimiento del derecho de todas las personas a acceder al suelo urbano y a la vivienda. Adicionalmente, el Artículo 5.10 señala como atribución municipal la generación de instrumentos que permitan la disponibilidad de tierra para personas en situación de pobreza o vulnerabilidad.

La Ley de Vivienda del Estado de México dispone en su Artículo 16 los principios y lineamientos de la política estatal de vivienda, mientras que el Artículo 19 señala como objeto de los programas de vivienda social el aprovechamiento del suelo. Finalmente, el Artículo 39, fracción XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México señala como atribución de la Secretaría de Desarrollo Urbano e Infraestructura promover, gestionar y coordinar los programas de suelo y vivienda con énfasis en la

población de menores recursos económicos, mientras que el Artículo 96, fracción II de la Ley Orgánica Municipal señala una atribución análoga en favor de la dirección de Desarrollo Urbano.

Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de Carácter Estatal denominado Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS) establece en su Artículo 3, fracciones II, IV, VII, XI y XIII; entre otros, las atribuciones del Instituto para coordinar los programas de suelo y vivienda social; orientar, conducir, estimular y coadyuvar en los procesos de producción de vivienda social, así como ofrecer suelo para vivienda social, en las zonas aptas para el desarrollo urbano.

Hidalgo

En el Artículo 8º de la CPEH también se reitera el reconocimiento los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal. El Artículo 4 Bis de la LAHDUYOTH reconoce el derecho a la ciudad y a la vivienda como principio de política pública, mientras que el Artículo 121 de la señala entre los objetivos de las acciones en materia de vivienda, ampliar las posibilidades de acceso para la población de bajos ingresos.

La Ley de Vivienda del Estado de Hidalgo refrenda el derecho a una vivienda digna y decorosa; y señala las condiciones mínimas de ésta en su Artículo 2º; el Artículo 5º dispone los lineamientos de la política estatal de vivienda; mientras que el Artículo 47 establece que los apoyos y estímulos se orientarán a generar oferta de suelo para el desarrollo de vivienda para la población de bajos recursos. Finalmente, el Título Sexto regula la producción social de la vivienda en el estado.

Morelos

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos refrenda, en su artículo 1 Bis, el reconocimiento de los derechos humanos establecidos en la Constitución Federal, entre ellos el derecho a una vivienda adecuada. En cuanto a la LOTDUSEM el instrumento se fundamenta en el Artículo 91, fracción I que establece como atribución del Instituto de Vivienda del Estado de Morelos y de las autoridades municipales propiciar la oferta de suelo y de servicios para las clases económicamente desprotegidas. Asimismo, el Artículo 41 dispone la asignación de porcentajes de construcción de vivienda económica en los Programas de Desarrollo Urbano Sustentable como herramienta para su impulso. Adicionalmente, la Ley de Vivienda de Morelos señala en su Artículo 30, la atribución estatal, en coordinación con los ayuntamientos, la promoción del desarrollo y consolidación de la producción social de vivienda, mientras que el Artículo 39 refiere a la promoción, desarrollo y consolidación de la producción social de vivienda.

Propuesta de instrumentación para la promoción de vivienda asequible en la ZMVM

Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS)

Consiste en el preestablecimiento de áreas en la zonificación en las que el único tipo de aprovechamiento urbanístico permitido esté orientado a la oferta de vivienda de interés social, lo anterior con el fin de orientar la ocupación del suelo hacia los fines prioritarios para la atención de problemas metropolitanos.

Para instrumentarlo en la ZMVM se propone que la actualización de los instrumentos de planeación que establezcan la zonificación secundaria en las alcaldías y municipios metropolitanos incluyan polígonos denominados Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en una superficie de, al menos, el 5% del área urbanizada y 15% del área urbanizable total, de ser el caso.

Se deberá buscar que las áreas clasificadas como ZEIS cuenten con características de localización accesible, con facilidades de transporte público y con disponibilidad de servicios públicos y equipamiento básico; o en su defecto, que la dotación de éstos sea sencilla cuando se trate de áreas urbanizables.

Los parámetros de aprovechamiento que se asignen a las ZEIS, especialmente la superficie mínima de lote, superficie mínima de vivienda y las densidades mínimas y máximas (de ser el caso); deberán ser congruentes con la producción de vivienda económica y de interés social, en ningún caso la superficie privativa de construcción excederá 80m².

Las ZEIS serán compatibles con áreas comerciales y de servicios comunitarios complementarios a la vivienda, se privilegiará la diversidad de usos y la mezcla funcional.

El precio máximo de venta de las unidades de vivienda que se edifiquen en las ZEIS será definido en el instrumento de planeación que las delimite, se establecerá en Unidades de Medida y Actualización diarias. Dicha atribución se ejercerá de forma coordinada entre el municipio o alcaldía y la entidad federativa. Los precios máximos de venta buscarán ser correspondientes con los ingresos y situación crediticia de los grupos de atención prioritaria.

Los proyectos que desarrollen la vivienda podrán beneficiarse de reducciones derivadas de las obligaciones previstas en otros instrumentos del presente POZMVM, tales como el pago por incremento de edificabilidad o por la incorporación de suelo periférico. Adicionalmente, cada entidad federativa podrá prever reducciones, exenciones, disminución de trámites administrativos, entre otros, con el fin de fomentar la construcción de vivienda asequible en la zona metropolitana.

Quienes desarrollen en las ZEIS deberán acreditar ante la autoridad municipal en materia de desarrollo urbano que el precio máximo de vivienda será igual o menor al establecido en los instrumentos de planeación, lo anterior será requisito para la obtención de la constancia de habitabilidad o equivalente, de acuerdo con la legislación de la entidad federativa.

Con el fin de prevenir que las viviendas sean aprovechadas por grupos distintos a la población objetivo, la vivienda adquirida dentro de las ZEIS será sujeta a las siguientes modalidades de control:

- La vivienda será adquirida por personas físicas de manera directa;
- Los beneficiarios deberán acreditar no tener propiedad alguna en la ZMVM;
- La alcaldía o municipio, en coordinación con la entidad federativa determinarán el ingreso mensual máximo en UMAs que deberán acreditar los beneficiarios;
- Los fedatarios públicos que formalicen las transmisiones de propiedad se asegurarán de que el órgano competente en materia registral en la entidad federativa realice una anotación definitiva en el folio real del inmueble estableciendo la condición de ZEIS del área y establecerá que el precio de la primera venta se mantendrá durante la vida útil del edificio, siendo factible únicamente el incremento resultante de la aplicación del factor de inflación anual correspondiente.

Las autoridades competentes de cada entidad federativa observarán la implementación del instrumento, incluyendo la delimitación de ZEIS en la proporción establecida en el presente Programa, sus parámetros de aprovechamiento y compatibilidad, así como el precio máximo de venta de las viviendas como criterio para la emisión del dictamen de congruencia del plan o programa respectivo.

Las ZEIS podrán desarrollarse mediante los Programas de Acceso al Suelo para la Producción de Vivienda Social.

Reserva de suelo público para la producción asistida de vivienda social

Consiste en la creación de una reserva de suelo habilitado para el desarrollo de vivienda en zonas preferentemente servidas de la ZMVM.

Las autoridades municipales y estatales de la ZMVM establecerán una reserva de suelo público revolvente mediante los siguientes mecanismos:

- Adquisición directa del suelo en compraventa mediante el ejercicio del derecho de preferencia, venta forzosa en subasta pública o expropiación por causa de utilidad pública;
- Aportación de particulares como parte de los mecanismos de retribución a la ciudad derivados de los instrumentos de gestión de la valorización, así como de las obligaciones ceder áreas para fines públicos a título gratuito;

- Aportación voluntaria por parte de inversionistas o propietarios.

Los Organismos Estatales de Vivienda de la ZMVM impulsarán la creación de Programas de Acceso al Suelo para la Producción de Vivienda Social, se recomienda que se apeguen a los siguientes criterios de selección de beneficiarios:

- El programa de apoyos estará dirigido a familias de manera directa;
- Las organizaciones privadas o sociales podrán acceder a los apoyos únicamente si aportan el suelo para el desarrollo de los proyectos de vivienda social;
- Tendrán preferencia las familias de madres solteras y aquellas con jefatura femenina;
- Las familias beneficiarias deberán acreditar no tener propiedad alguna en la ZMVM y un ingreso mensual no supere tres UMA mensuales vigentes.

El esquema general de funcionamiento de los Programas de Acceso al Suelo para la Producción de Vivienda Social se apegará a lo siguiente:

- Se podrán celebrar convenios con inversionistas para participar en el financiamiento para la introducción de servicios básicos o la construcción de pies de casa;
- Las familias beneficiarias aportarán un ahorro previo mínimo de entre 5 y 10 UMA diarias más el 5% del valor del lote a adquirir, el cual no incluirá las expectativas de ganancia extraordinaria, sino que se ceñirá al aprovechamiento urbano básico;
- El Organismo local competente en materia de Vivienda abrirá una cuenta por el plazo que él mismo determine, donde garantizará el monto del ahorro previo que la familia beneficiaria aportará;
- Los pagos considerarán además los costos derivados de la dotación de los servicios básicos y de ser el caso, por los costos de edificación de los pies de casa;
- En caso de tratarse de una reserva con participación directa de inversionistas o propietarios que hayan financiado la introducción de los servicios básicos, el Organismo local competente en materia de Vivienda entregará los recursos que cubran el monto de la inversión realizada;
- Los particulares beneficiarios pagarán mensualmente entre seis y doce UMA diarias vigentes, para ello se otorgarán los periodos de tiempo necesario para el pago total de las propiedades. Una vez que el particular termine de pagar al Organismo local competente en materia de Vivienda se expedirá el título de propiedad a su favor;
- Los recursos que la autoridad recaude como aportaciones de los beneficiarios se destinarán a la restitución de la reserva de suelo público.

Se podrán implementar programas alternativos en los que la propiedad del suelo permanezca como pública y se celebren contratos de usufructo entre la autoridad y los beneficiarios por plazos extendidos que abarquen como mínimo la vida útil de la construcción y 99 años como máximo. Los contratos de usufructo quedarán restringidos al cumplimiento de obligaciones vinculadas con la utilización pacífica y con fines de habitación del inmueble.

Los usufructuarios podrán utilizar el suelo para autoproducir sus viviendas pagando únicamente los costos derivados de la introducción de servicios públicos y los pies de casa, de ser el caso; de modo que serán propietarios de la construcción sin restricciones para su transmisión, no obstante, el valor de su compraventa no podrá incluir el valor del suelo, lo anterior deberá quedar asentado en el folio real del inmueble.

Durante el proceso de producción asistida de vivienda social las familias beneficiarias tendrán las siguientes obligaciones, de lo contrario el lote será liberado para ser asignado a otra familia solicitante:

- Proporcionar información veraz y bajo protesta de decir verdad relativa a los datos personales e información que la autoridad requiera;
- Destinar el suelo adquirido para la producción de su vivienda;

- Abstenerse de solicitar otra inscripción al programa;
- Permitir acciones de supervisión y seguimiento que requiera la entidad ejecutora o la instancia normativa;
- Cumplir con los requisitos previstos en el Programa de Acceso al Suelo para la Producción de Vivienda Social.

Con el fin de fomentar la eficiencia del proceso de autoproducción de vivienda se recomienda la celebración de convenios con instituciones de educación superior que formen profesionales en materias vinculadas con el diseño y la construcción para la elaboración de catálogos con prototipos de vivienda progresiva, así como para la prestación de servicios de asesoría técnica y acompañamiento en los procesos constructivos.

Adicionalmente, las autoridades podrán celebrar convenios con el sector privado con el fin de facilitar la venta consolidada de materiales de construcción a precios de mayoreo para los beneficiarios del Programa de Acceso al Suelo para la Producción de Vivienda Social.

Las autoridades municipales y estatales procurarán la simplificación en los trámites relacionados con el programa.

Vivienda Incluyente

Este instrumento consiste en la obligación para quienes promuevan o desarrollen proyectos de alto impacto de cualquier tipo en el área urbana o urbanizable de la ZMVM, de dotar de vivienda a la población de menor ingreso. Dicha obligación se propone como una condición para la autorización de acciones urbanísticas que rebasen determinado número de lotes o de metros cuadrados de predio o de construcción, es decir, las que requieran de dictamen de impacto urbano, o equivalente. Por otro lado, la proporción mínima de vivienda incluyente que aportarán los promoventes deberá corresponder, al menos, a un 20% de la superficie neta del proyecto que genere la obligación.

Para facilitar el cumplimiento de esta carga e incorporar una visión metropolitana al problema de la vivienda se propone que la vivienda incluyente pueda localizarse dentro del área urbana o urbanizable de cualquier alcaldía o municipio de la ZMVM, independientemente de la localización del proyecto que origine la obligación; para ello será necesario incorporar los procedimientos derivados de acuerdos de colaboración entre municipios, alcaldías y entidades federativas, que permitan dar seguimiento al cumplimiento coordinado de la dotación de vivienda incluyente.

La vivienda incluyente podrá localizarse en áreas clasificadas como Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) de acuerdo con la zonificación aplicable.

La vivienda incluyente será entregada a título gratuito en favor del Organismo local competente en materia de Vivienda, quien se encargará de fijar las reglas para su asignación en pleno dominio a precios y en plazos acordes con el ingreso de las familias, así como en usufructo o en esquemas de alquiler accesible a familias de interés prioritario de la ZMVM.

La legislación en materia de desarrollo urbano, fraccionamientos y acciones urbanísticas de cada entidad federativa definirá los parámetros, procedimientos y alcances del presente instrumento procurando establecer cargas homologadas al interior de la ZM.

Polígonos de urbanización social y gestión asociativa con ejidos

Se trata de un instrumento para atender la demanda de suelo y vivienda de los sectores de menor ingreso, que se sustenta en la formalización de acuerdos con el fin de intervenir en las lógicas de funcionamiento del mercado informal de suelo, dando espacio a la acción gubernamental en dos dimensiones: la atención de procesos de irregularidad en zonas ya ocupadas y la incorporación de nuevos asentamientos.

Específicamente se promueve la gestión asociativa con ejidatarios y comuneros objetivo asegurar que la incorporación de suelo al desarrollo urbano beneficie directamente a los núcleos agrarios, respetando sus

derechos y visiones de desarrollo. Para lograrlo, se articulan mecanismos de participación, capacitación y reparto justo de cargas y beneficios.

La propuesta requiere que la autoridad municipal o estatal competente en materia de desarrollo urbano declare la zona como “Polígono de Suelo Estratégico de Urbanización Social”, lo anterior en congruencia con los instrumentos de planeación vigentes, posteriormente se procederá a firmar un convenio para asignar a personas morales del sector privado y social el carácter de “urbanizador social” (Iracheta, 2024).

En el convenio se establecerán las condiciones, obligaciones y derechos de las personas que ocupan o adquieran los lotes, así como las del urbanizador social; quien asumirá el compromiso de asegurar la introducción de servicios públicos, reordenar el espacio para garantizar condiciones de seguridad, recolectar las mensualidades para cubrir los costos del suelo e indemnizar al propietario original del suelo (de ser el caso), gestionar el proceso de regularización y, eventualmente, observar el otorgamiento de los títulos de propiedad.

En los casos de nuevas urbanizaciones se buscará ofrecer a la población de menor ingreso lotes con servicios y pies de casa en los que se fomentará la producción social de la vivienda en espacios integrados que consideren los usos y funciones complementarias que propicien condiciones urbanísticas positivas. Las autoridades locales podrán conceder facilidades, apoyos e incentivos para agilizar la regularización e integración urbanística de los Polígonos de Suelo Estratégico de Urbanización Social.

Los espacios que podrán ser declarados polígonos de urbanización social deberán cumplir con las siguientes características:

- No manifestar riesgos no mitigables;
- Localizarse en zona urbana o urbanizable;
- Presentar pendientes menores al 10%; y
- Localizarse adyacentes o próximas a vías de comunicación de cualquier jerarquía.

La implementación de este instrumento requerirá adecuaciones al marco jurídico vigente, especialmente para facultar al Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) para acreditar y registrar a los urbanizadores sociales, así como para regular los procedimientos concernientes a las declaratorias de Polígonos de Suelo Estratégico de Urbanización Social.

En complemento a este instrumento se propone la promoción y difusión de “inmobiliarias sociales ejidales” ya previstas en el marco legal, mediante campañas de capacitación para ejidatarios y comuneros en temas como: gestión urbana, negociación y administración de proyectos.

Instrumentos para flexibilizar la zonificación

Considerando la imposibilidad por parte del planificador para establecer los usos e intensidades óptimas a lo largo del tiempo de operación del programa metropolitano, así como de los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano de las alcaldías y de los municipios se requiere un mecanismo que permita hacer adecuaciones transparentes y bajo la supervisión de la autoridad responsable.

Se trata de una forma de evitar la discrecionalidad por parte de la autoridad cuando se requiere dar flexibilidad e incluso incorporar modificaciones legítimas a los instrumentos de planeación, pero que, además, crean las condiciones para imponer medidas de mitigación y, en el caso de que supongan un aumento de los parámetros de aprovechamiento, el particular estará obligado al pago de retribuciones proporcionales a la valorización obtenida por el cambio.

Se propone que las legislaturas de las entidades federativas que integran la ZMVM incorporen en su legislación en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano las siguientes modalidades de zonificación flexible:

Los congresos locales de cada entidad federativa de la ZMVM definirán la ruta de acción más adecuada para incorporar en su legislación en materia urbanística las disposiciones necesarias para regular los mecanismos de zonificación flexible, sin embargo, se sugieren los siguientes ajustes legislativos:

- Reforma de adición de artículos al Capítulo Segundo “Del Suelo y de la Zonificación” del Título Cuarto “Del Ordenamiento Territorial” a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, o en su caso, incorporación en el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México;
- Reforma de adición de artículos a la Sección Primera “De la Zonificación” del Capítulo Tercero “De los Planes Municipales de Desarrollo Urbano” del Título Segundo “De la Planeación Urbana” del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México;
- Reforma de adición de artículos a la Sección Segunda “De la Zonificación” del Capítulo Primero “Instrumentos de Regulación del Desarrollo Urbano” del Título Tercero “Régimen de Gestión Urbana” de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo; y
- Reforma de adición de artículos al Capítulo Tercero “Zonificación” del Título Tercero “Elementos de la Administración Urbana” de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.

Zonas especiales

Se trata de áreas identificadas en la zonificación que por sus características pueden ser receptoras de un programa especial de desarrollo urbano (programa parcial o equivalente de acuerdo con la legislación de la entidad federativa). Esto puede aplicar a áreas que no pueden ser definidas desde la escala del programa de ordenamiento del territorio y que no están contempladas como tales en los programas de desarrollo urbano municipales o de las alcaldías.

Podría tratarse de las áreas adyacentes a las estaciones del ferrocarril que se prevén en la ZMVM, las zonas industriales programadas y sus inmediaciones, grandes infraestructuras o equipamientos hídricos, de transporte y de gestión de residuos, polos de servicios, así como corredores estratégicos metropolitanos.

Zonificación flotante

Es un área de usos del suelo en la que aplican normas como en cualquier otra zona del programa, pero en este caso, no está anclada a una localización específica, sino que se mantiene latente o “flotando” hasta que sea solicitada por el o los propietarios interesados en desarrollarla y cuya propiedad cumpla con las características mínimas establecidas en el Programa en función de los requerimientos específicos del proyecto, tales como:

- Características físicas del terreno (pendiente, tipo de suelo, requisitos de saneamiento);
- Dimensiones mínimas del terreno;
- Condiciones de proximidad mínima y/o máxima con otras actividades;
- Disponibilidad de infraestructura (hídrica, sanitaria, eléctrica, etc.);
- Condiciones mínimas de accesibilidad a redes de infraestructura ferroviaria o vial;
- Nivel de conectividad con sistemas de transporte.

Son áreas que proponen un esquema integral de desarrollo, como podría ser un proyecto metropolitano complejo. Sin embargo, no se trata de un plan maestro, ya que ni siquiera se tienen que predefinir las superficies e intensidades de las actividades, sino que se plantea de manera general una finalidad para esa zona con una serie de usos y algunos lineamientos generales de aprovechamiento, tales como:

- Actividades y usos generales;
- Estructuras e infraestructura mínimas para el desarrollo de actividades;
- Requisitos mínimos para el tratamiento de agua, gestión de residuos, etc.

Las autoridades de las entidades federativas y de los municipios evaluarán si la localización y el plan para la implementación de lo previsto en la zonificación flotante son adecuadas para los fines que se persiguen con esa zonificación e impondrán normas mínimas dependiendo del tipo de zona y de sus impactos; también podrán considerar el cobro de retribuciones como consecuencia de la valorización producida por el desarrollo de la zona, de ser el caso. Se deberán excluir de la aplicación de este instrumento a los polígonos que cuenten con declaratorias de conservación ambiental y/o patrimonial. Las legislaciones locales establecerán su fundamento, alcance y procedimiento y los programas deberán determinar los usos admisibles, las áreas receptoras y excluidas, los criterios técnicos, ambientales y de factibilidad de servicios, así como los mecanismos de evaluación, participación pública, resolución fundada, registro, transparencia e impugnación.

9.3. Instrumentos económicos y financieros

Impulso a la recaudación del impuesto predial

El impuesto que grava la propiedad o posesión de bienes inmuebles se encuentra regulado en la legislación fiscal y hacendaria de las cuatro entidades federativas que integran la ZMVM, éste deriva de una facultad otorgada a los municipios en la CPEUM para cobrar contribuciones relacionadas con la propiedad inmobiliaria, es un instrumento que, en la mayoría de los casos ya se ejerce, no obstante, se han identificado áreas de oportunidad para el mejoramiento de la recaudación de este impuesto en la ZMVM.

Fundamento jurídico

El Artículo 155, fracción IV, inciso a) de la CPEUM faculta a los municipios, para percibir las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, asimismo, dispone la posibilidad de que éstos celebren convenios para que el estado respectivo se haga cargo de dicha función. Las constituciones de los estados de México, Hidalgo y Morelos prevén facultades análogas en favor de sus ayuntamientos.

En el Estado de México esta figura jurídica se encuentra legislada en los artículos 107 a 112 del Código Fiscal del Estado de México y Municipios. Mientras que en el Estado de Hidalgo se regula en los artículos 9 al 27 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Hidalgo, por otro lado, en el Estado de Morelos el impuesto predial se encuentra regulado en los artículos 93 Ter a 93 Ter-12 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos.

En la Ciudad de México, el impuesto predial es una contribución que se cobra en favor del gobierno de la CDMX y se regula en los artículos 126 a 133 BIS del Código Fiscal de la Ciudad de México.

Propuesta de instrumentación

El impuesto predial es una contribución que tiene un amplio rango de oportunidad como fuente de recursos públicos. En algunos casos, la falta de capacidad administrativa, tanto en materia fiscal, como catastral ha dificultado que los gobiernos municipales ejerzan plenamente su función recaudatoria sobre este impuesto, de modo que una primera fase de esta propuesta es que los municipios cobren este impuesto tal y como está previsto en su legislación fiscal y hacendaria, lo que tiene la ventaja de no requerir adecuaciones en los marcos jurídicos vigentes de las entidades federativas.

Para lograrlo se propone como principal herramienta la celebración de acuerdos de colaboración administrativa que permitan que los gobiernos estatales ejerzan todas las fases de la función recaudatoria: desde la determinación del impuesto hasta la inspección, fiscalización, verificación y procedimiento administrativo de ejecución para exigir el cobro de créditos fiscales.

La propuesta considera que, una vez recaudados los recursos, éstos se transfieran a los ayuntamientos, descontando únicamente los costos relativos a las acciones administrativas realizadas para su cobro. Idealmente estas acciones deben ir acompañadas de programas de capacitación y desarrollo de capacidades municipales para que, eventualmente, los municipios cuenten con las herramientas necesarias para recaudar el impuesto a la propiedad inmobiliaria por su cuenta.

Una fase posterior de esta propuesta corresponde a la actualización de los registros catastrales para lograr que los valores registrados de las propiedades se asimilen a los valores del mercado inmobiliario, esto puede lograrse de forma relativamente sencilla mediante la implementación de métodos de valuación masiva. Asimismo, se sugiere promover el levantamiento y la actualización de la cartografía catastral mediante la utilización de nuevas tecnologías como vuelos de dron, que sugieren alternativas más económicas y eficientes en comparación con las técnicas previas, que consistían en sobrevuelos en avión.

Adicionalmente, se plantean propuestas para el fortalecimiento de la recaudación de esta contribución en la ZMVM que sí exigirían adecuaciones a la legislación fiscal y hacendaria de las entidades federativas, de modo que podrían discutirse en el marco del Parlamento Metropolitano, éstas se relacionan con:

- Ajuste de la base del impuesto: Disminución de la proporción del valor catastral de las construcciones e incremento de la proporción del valor catastral del suelo;
- Replanteamiento de la política tarifaria: Ajuste de cuotas y tarifas aplicables para que la contribución anual se acerque al 1% del valor comercial de los inmuebles.

En adición a lo anterior, los gobiernos que forman parte de la ZMVM podrían acordar que una proporción de los recursos recaudados por concepto de impuesto predial se destinen al Fideicomiso Metropolitano propuesto en el presente POZMVM para el financiamiento de obras y proyectos de alcance metropolitano.

Gestión de la valorización del suelo

Se trata de un instrumento de gran alcance que se sustenta en la función social de la propiedad privada y que le permita a la sociedad en su conjunto recuperar parte de la valorización del suelo que se deriva de la asignación de usos de suelo y potenciales de edificación. Tradicionalmente esta valorización, producida por la sociedad en conjunto, ha sido capturada por los propietarios del suelo. Por ello, se propone un cambio de paradigma en el que la zonificación no sea una dádiva, sino un activo/recurso al que se puede acceder a cambio de retribuciones en favor del municipio o entidad federativa correspondiente, según sea el caso.

Las modalidades de valorización que contempla el instrumento son tres:

- i. Gestión de la valorización del suelo por incremento de edificabilidad:
La primera sucede en las áreas donde la norma urbanística permite la densificación, de modo que los propietarios podrán construir hasta un potencial básico de forma gratuita y, en caso de que así lo requiera su proyecto, podrán optar por edificar hasta un potencial máximo de construcción siempre que retribuyan al municipio o entidad federativa como condición previa.
- ii. Gestión de la valorización del suelo por incorporación de suelo periférico y distante¹¹:
El segundo caso compete al suelo de expansión definido como urbanizable, así como a los espacios vacíos comprendidos entre urbanizaciones periféricas y distantes, donde existe valorización entre el aprovechamiento rural y urbano del suelo.
- iii. Gestión de la valorización por cambio de uso del suelo:
Finalmente, también requerirán pagar retribuciones al municipio o entidad federativa los cambios de uso del suelo, es decir, los incrementos en los parámetros de edificabilidad (COS, CUS, niveles) por encima de los máximos establecidos en la norma en zonas consolidadas, así como los que conlleven el aprovechamiento en zonas definidas como no urbanizables.

Además de generar una fuente de recursos que actualmente no se recaudan, la implementación generalizada de este instrumento, en los municipios y demarcaciones de la ZMVM tendería a reducir los precios del suelo en la metrópolis. Con ello, se busca contribuir a atender una de las problemáticas más

¹¹ Las retribuciones derivadas del proceso de valorización podrán destinarse, entre otros fines, a la provisión de infraestructura, equipamientos urbanos y servicios públicos necesarios para atender la demanda generada por los nuevos desarrollos.

apremiantes identificadas en el diagnóstico: la inviabilidad financiera de edificar vivienda para estratos medios y bajos de la población, dadas las condiciones actuales del mercado inmobiliario.

Otra ventaja del instrumento es que los porcentajes que se aplicarán para calcular las retribuciones se establecerán en función de los usos de suelo, por ejemplo, con porcentajes más altos para los usos más rentables y más bajos para la vivienda social; de esta forma los gobiernos de las alcaldías, municipios, y de las entidades federativas de la zona metropolitana contarán con un mecanismo para orientar la ocupación del suelo hacia los objetivos prioritarios, por ejemplo, definiendo porcentajes menores para vivienda social y más altos para usos comerciales que generan mayor impacto.

En cada municipio y demarcación territorial el instrumento deberá calibrarse mediante simulaciones de corridas financieras y con distintos sistemas de tasación para evitar efectos no deseados, pues tampoco se debe llegar al extremo de interferir negativamente en los negocios legítimos de la construcción; asimismo, será fundamental la coordinación entre municipios y demarcaciones territoriales colindantes en el diseño y definición de parámetros de aprovechamiento y porcentajes para determinar condiciones equitativas a escala metropolitana.

Experiencias en otras zonas metropolitanas

Tlaquepaque, Jalisco

En Jalisco algunos municipios han reglamentado la opción de incrementar el coeficiente de utilización del suelo base establecido en la zonificación de los planes parciales de desarrollo urbano hasta un CUS Máximo Optativo, esto es aplicable en polígonos o corredores con potencial de desarrollo. Como en el caso del municipio de Zapopan, en donde se dispone que el incremento estará condicionado a requisitos como la obtención de un Estudio de Capacidades para Potencial de Desarrollo, así como al pago de derechos en favor de la tesorería municipal por la superficie de construcción excedente (Reglamento de Urbanización de Zapopan, Jalisco, 2023).

La legislación fiscal del municipio de Zapopan establece la cuota aplicable a los metros cuadrados excedentes para la determinación de la contraprestación por incremento de edificabilidad, el cual se clasifica como una contribución especial. Para el año 2025 la cuota correspondió a 1,541 pesos por metro cuadrado (Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco para el ejercicio fiscal 2025, 2024).

Este es un referente de implementación de un instrumento de gestión de la valorización del suelo que ha prevalecido en la legislación y administración municipal, a pesar de los desafíos presentados en el ámbito jurisdiccional, tanto en los tribunales administrativos como judiciales. Entre sus principales ventajas se encuentra el hecho de distinguir claramente las zonas donde aplica el instrumento y evitar la sobreposición con otros, como la transferencia de derechos de desarrollo o la norma de vivienda social incluyente, lo cual otorga certeza sobre el potencial máximo de construcción por el que se puede optar. Sin embargo, tiene áreas de oportunidad, la principal es que la cuota por metro cuadrado excedente está completamente desvinculada del valor del suelo, esto facilita la administración, pero crea una situación de competencia desequilibrada entre las distintas localizaciones y aprovechamientos del suelo, provocando que el monto a pagar pueda ser relativamente alto o bajo respecto del valor del suelo dependiendo de la localización del proyecto.

Vallejo, Azcapotzalco

Una experiencia reciente de implementación de instrumentos de gestión de la valorización del suelo y reparto de cargas y beneficios del desarrollo urbano para el incremento de edificabilidad se encuentra en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Vallejo, en la Alcaldía Azcapotzalco, de la CDMX, publicado en 2021. El PPDU dispone en su Norma de Ordenación Particular 4 una zonificación opcional que permite más niveles de construcción y mayor densidad que la zonificación original y a la cual se puede acceder si se cumplen una serie de requisitos.

Los requisitos previstos en la norma para acceder al incremento de edificabilidad incluyen elementos relacionados con cuestiones constructivas como: mayor área libre, criterios de sustentabilidad y restricciones de frente; así como los que se vinculan con la gestión de la valorización, los cuales se manifiestan en aportaciones económicas en favor de la alcaldía y el Gobierno de la CDMX y en la obligación de construir vivienda incluyente (PPDU Vallejo, 2021).

Este instrumento tiene la ventaja de utilizar el incremento de edificabilidad como un incentivo para fomentar la construcción de vivienda asequible en una zona bien localizada de la zona metropolitana; sin embargo, esta obligación aplica únicamente para los usos habitacionales, sin haberse extendido a otros usos, como los industriales, comerciales o de servicios. Adicionalmente, al no establecer en la propia norma los parámetros para calcular el monto de la aportación económica es complicado estimar su impacto como herramienta de gestión de la valorización del suelo.

Como se mencionó antes, se trata de un instrumento de reciente incorporación al marco programático de la CDMX, sin embargo, una estimación apresurada es que no se están alcanzando los objetivos de redesarrollo urbano. Esto podría explicarse, por un lado, por la metodología y parámetros para el establecimiento de la aportación económica, los cuales pueden representar cargas que sobrepasan la totalidad de la valorización del predio y que imposibilitan el negocio inmobiliario legítimo. Sin embargo, también es posible que las expectativas especulativas de los propietarios estén provocando la retención de los predios por renuencia a disminuir su ganancia extraordinaria, de modo que sería necesario complementar el instrumento con otros que permitan la movilización de la propiedad y el fomento al aprovechamiento urbanístico, como la declaratoria de polígonos de desarrollo y construcción prioritaria.

Fundamento jurídico

Federal

El instrumento de gestión de la valorización del suelo se fundamenta en el párrafo tercero del Artículo 27 de la CPEUM, que faculta a la nación para imponer modalidades a la propiedad privada con el fin de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación; los instrumentos de gestión de la valorización derivada de la asignación de usos y aprovechamientos del suelo aquí propuestos conciben al potencial de edificación, precisamente, como un tipo de elemento natural susceptible de apropiación (Azuela, 2019), de modo que la autoridad tiene plena competencia para su regulación.

También brindan fundamento constitucional las atribuciones reconocidas en favor de los municipios, específicamente el Artículo 115, fracción V, inciso a) que les faculta para formular y administrar la zonificación y los programas municipales de desarrollo urbano, así como el inciso b) que dispone la competencia municipal para autorizar la utilización del suelo en sus jurisdicciones. Adicionalmente el segundo párrafo de dicha fracción V faculta a los municipios para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas conducentes a los establecido en el Artículo 27 constitucional.

El Artículo 59 de la LGAHOTDU reitera las atribuciones de los municipios y añade, en su fracción II inciso b, que en las zonas que no se determinen de conservación se deberá permitir la densificación en función de la capacidad de los servicios públicos, adicionalmente explicita que “los promotores o desarrolladores deberán asumir el costo incremental de recibir estos servicios. El gobierno establecerá mecanismos para aplicar dicho costo y ajustar la capacidad de infraestructuras y equipamientos que permita a promotores o desarrolladores incrementar la densidad de sus edificaciones y la mezcla de Usos del suelo” (Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, 2016).

Ciudad de México

El marco jurídico de la CDMX brinda fundamento sólido al instrumento aquí presentado, pues el Artículo 16, C, 1. De la CPCDMX reconoce explícitamente la función social del suelo y de la propiedad en los términos de la CPEUM y otorga al Gobierno de la Ciudad la responsabilidad de “administrar y gestionar el suelo para

garantizar la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano” (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017).

Estado de México

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México dispone, en su artículo 122, que los municipios ejercerán las facultades señaladas en la Constitución General de manera coordinada con el Gobierno del Estado. Asimismo, el Artículo 5.10 del Libro V del CAEM establece las atribuciones de los municipios, entre las que se encuentran la fracción I: “Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, modificar y actualizar los planes municipales de desarrollo urbano y los parciales que de ellos deriven” y la fracción VIII: “Autorizar, controlar y vigilar la utilización y aprovechamiento del suelo con fines urbanos, en sus circunscripciones territoriales” (Código Administrativo del Estado de México, 2001).

Hidalgo

El Artículo 141, fracción XVIII de la Constitución Política del Estado de Hidalgo establece en su inciso a) la atribución de los municipios para formular y administrar la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal; mientras que su inciso d) los faculta para autorizar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia en sus respectivas jurisdicciones. Por su parte, el Artículo 9 fracciones I, IV y V de la LAHDUyOTH reitera las atribuciones municipales de administración de la zonificación.

Morelos

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos establece en su Artículo 116, fracciones I y IV, atribuciones análogas respecto de la administración del suelo como atribución de los municipios. Éstas son reafirmadas en el Artículo 116, fracciones I, IV y VI de la LOTDUSEM.

Propuesta de gestión de la valorización del suelo

En este apartado se desarrollan las tres vertientes de gestión de la valorización del suelo. Las tres vertientes se sustentan en el reconocimiento de que la propiedad del suelo no implica automáticamente el derecho a su aprovechamiento urbano, sino que éste es asignado por la autoridad, buscando el beneficio colectivo y en función de la localización y de los servicios públicos disponibles; de modo que es facultad de los municipios y del Gobierno de la CDMX administrar la zonificación, y en consecuencia, gestionar la valorización de la propiedad que ésta detona.

El mecanismo podrá adoptar una vertiente fiscal, en cuyo caso la legislación hacendaria correspondiente deberá establecer el sujeto obligado, objeto, base gravable, tasa o tarifa, momento de causación, destino y reglas de administración; o mediante cargas, cesiones, obras, convenios o sistemas de actuación vinculados con el otorgamiento de aprovechamientos adicionales.

Asimismo, la implementación de este instrumento requerirá la actualización previa del marco jurídico en materia de desarrollo urbano de las entidades federativas que forman parte de la ZMVM; su implementación coordinada a nivel metropolitano puede discutirse en el marco del Parlamento Metropolitano propuesto más adelante.

Los congresos locales de cada entidad federativa de la ZMVM definirán la ruta de acción más adecuada para incorporar en su legislación en materia urbanística las disposiciones necesarias para regular los instrumentos de gestión de la valorización del suelo, sin embargo, se sugieren los siguientes ajustes legislativos:

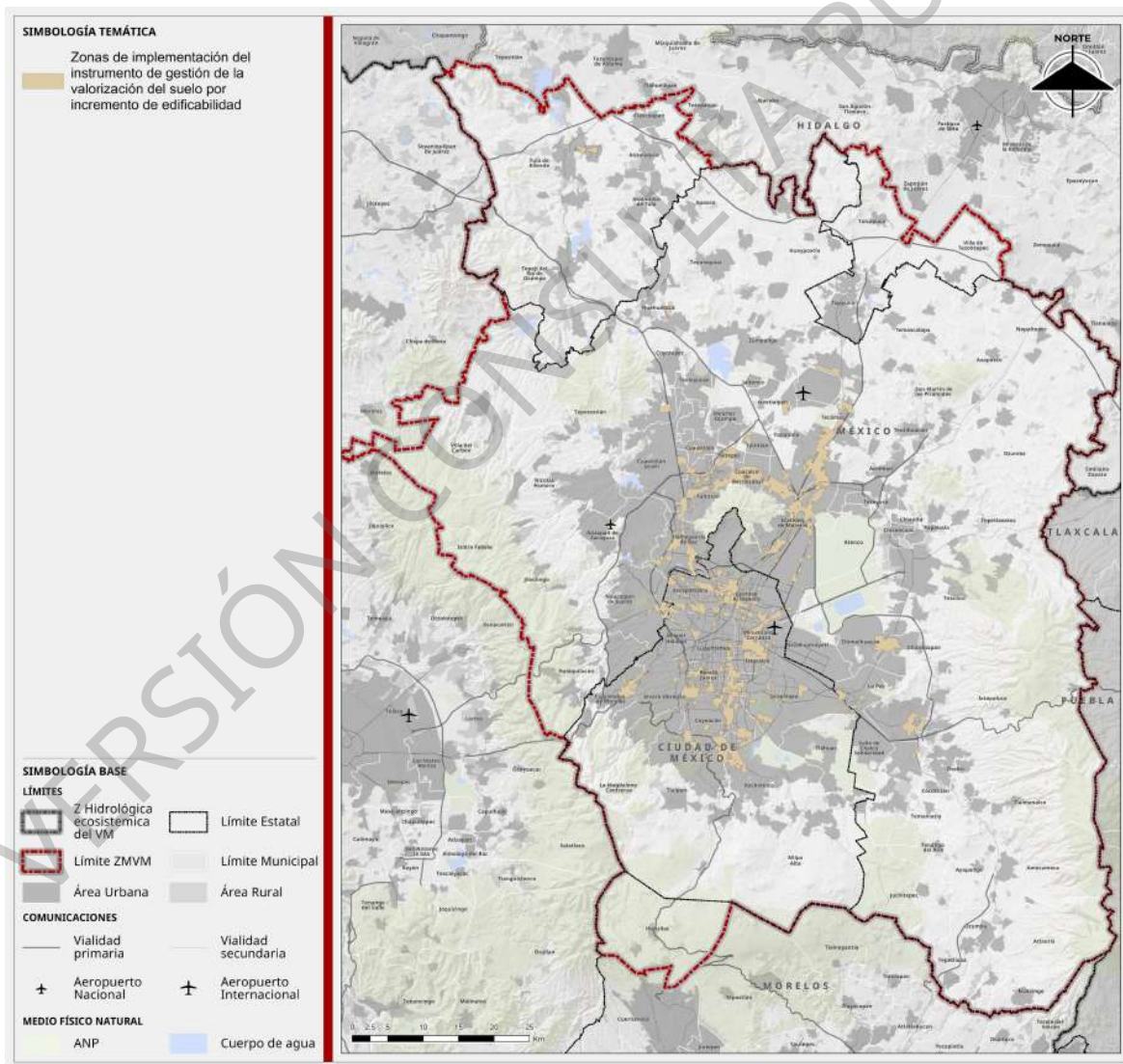
- Reforma de adición de nuevo Capítulo al Título Cuarto “Del Ordenamiento Territorial” a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, o en su caso, incorporación en el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México;

- Reforma de adición de nueva Sección al Capítulo Segundo “Del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos” del Título Segundo “De la Planeación Urbana” del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México;
- Reforma de adición de nueva Sección al Capítulo Primero “Instrumentos de Regulación del Desarrollo Urbano” del Título Tercero “Régimen de Gestión Urbana” de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo; y
- Reforma de adición de nuevo Capítulo al Título Tercero “Elementos de la Administración Urbana” de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos.

i. Gestión de la valorización del suelo por incremento de edificabilidad

Se propone implementar este instrumento en suelo urbano consolidado y con mejor localización en el contexto metropolitano, que cuente con disponibilidad de servicios públicos, así como potencial de reciclamiento y redesarrollo. Las zonas con tales características se identifican en el mapa “Zonas de implementación del instrumento de gestión de la valorización del suelo por incremento de edificabilidad”.

Mapa 2. Zonas de implementación del instrumento de gestión de la valorización del suelo por incremento de edificabilidad



Fuente: elaboración propia con base en el Modelo de Ordenamiento Territorial, políticas de refuncionalización y desarrollo cercano al transporte del presente POZMVM.

Su implementación requerirá, como condición previa, que los instrumentos de planeación que establezcan la zonificación secundaria de las áreas identificadas en el mapa anterior definan entre sus parámetros de aprovechamiento:

- a) El Coeficiente de Utilización del Suelo Básico (CUSB) expresado como el número de veces la superficie total del terreno, y que representa la superficie que los propietarios pueden edificar exenta de retribuciones al municipio o entidad federativa;
- b) El Coeficiente de Utilización del Suelo Máximo (CUSMax) expresado como el número de veces la superficie total del terreno, y que representa la superficie máxima por la que los propietarios pueden optar siempre que realicen retribuciones al municipio o entidad federativa;
- c) Coeficiente de Ocupación del suelo (COS) expresado como la superficie de desplante máxima que pueden ocupar las edificaciones independientemente del CUS; y
- d) Altura Máxima: el número máximo de niveles de construcción que pueden alcanzar las edificaciones independientemente del CUS.

Los proyectos de construcciones nuevas o ampliaciones están obligados a respetar todos los parámetros de aprovechamiento señalados y no se permitirá su incremento salvo mediante cambio de uso del suelo. Lo anterior con el objetivo de otorgar a la ciudadanía claridad y certeza sobre el número máximo de niveles y metros cuadrados que será posible construir en cada zona, atendiendo a la inconformidad que provoca el uso de instrumentos de flexibilización de la zonificación que, a pesar de estar previstos en la legislación, contribuyen a la generalización de un ambiente de desconfianza en materia de administración del desarrollo urbano.

En caso de que la superficie de construcción derivada de aplicar el CUSMax al predio exceda a la permitida por la superficie de desplante y la altura máxima no se podrá aprovechar la totalidad del CUSMax, únicamente los m² excedentes hasta el máximo permitido por el desplante y la altura máxima.

La determinación de los coeficientes corresponderá a las autoridades competentes en materia de desarrollo urbano de cada entidad federativa y municipio, en congruencia con sus atribuciones legales. Sugiriendo que se puedan establecer un CUSMax y Altura Max en función de la superficie del terreno, con parámetros más altos para los terrenos más amplios y viceversa.

Los propietarios podrán optar por el incremento de edificabilidad por arriba del CUSB y hasta el máximo determinado por el CUSMax siempre que realicen retribuciones al municipio o entidad federativa por el excedente de construcción.

La superficie excedente de construcción es la diferencia entre la superficie propuesta en el proyecto menos la superficie resultante de multiplicar el CUSB por la superficie del terreno. Todo expresado en metros cuadrados.

Quienes soliciten el incremento de edificabilidad deberán realizar retribuciones al municipio o entidad federativa por un porcentaje de la valorización que representa dicho incremento y que se define como el precio del suelo que debería adquirirse en el mismo contexto de mercado y con la misma normatividad base para edificar la superficie excedente de construcción.

Los instrumentos de planeación que establezcan la zonificación secundaria de las áreas identificadas en el mapa "Zonas de implementación del instrumento de gestión de la valorización del suelo por incremento de edificabilidad", definirán los porcentajes de valorización aplicables para cada zona y uso del suelo, para lo cual se realizarán ejercicios de calibración con base en datos de mercado disponibles y seguirán los siguientes lineamientos:

- a) Se establecerán porcentajes más altos (que en ningún caso serán menores al 20%) para los usos más competitivos (comerciales, de servicios y vivienda de alto nivel);
- b) Se establecerán porcentajes más altos de aprovechamiento del suelo en las zonas con mayor accesibilidad a estaciones y corredores de los sistemas de transporte masivo y semimasivo, particularmente en aquellas áreas o polígonos urbanos delimitados para su desarrollo conforme a la estrategia metropolitana de Desarrollo Orientado al Transporte (DOT), que forma parte integral del presente Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México;
- c) Se establecerán porcentajes más bajos (que podrán llegar a 0%) para los usos que requieran fomento para insertarse en la zona (vivienda social y destinos del suelo).

El cálculo del monto de las retribuciones al municipio o entidad federativa por incremento de edificabilidad se realizará con base en la siguiente fórmula:

$$\text{Retribuciones } I_e = \frac{S_e}{SCUSB} * (S_t * V_u * \%I_e)$$

Donde:

Se: Superficie excedente expresada en m²

St: Superficie del terreno expresada en m²

SCUSB: Superficie resultante de multiplicar el CUSB y la superficie del terreno expresada en m²

Vu: Valor unitario del suelo en el mismo contexto de mercado del predio sujeto al aumento de edificabilidad expresado en pesos por m²

%Ie: Porcentaje de cobro aplicable al uso del suelo.

La estimación del valor unitario del suelo por m² se calculará tomando en cuenta el aprovechamiento permitido por el CUSB y será realizado por una persona física y/o moral autorizada, registrada y acreditada ante la autoridad competente para practicar avalúos de bienes inmuebles durante el ejercicio fiscal correspondiente de acuerdo con la legislación de la entidad federativa. Dicho valor deberá ser validado por la autoridad competente conforme a los procedimientos establecidos en la normatividad aplicable, a fin de garantizar transparencia y certeza en su determinación.

Una vez establecido el monto, las retribuciones al municipio o entidad federativa podrán realizarse mediante los mecanismos establecidos en el apartado correspondiente.

Se recomienda que el instrumento de incremento de edificabilidad mediante retribuciones al municipio o entidad federativa sea el único mecanismo para acceder a mayor superficie de construcción en cada alcaldía o municipio, o en su defecto, establecer con claridad las zonas de su aplicación para evitar sobreposición con otros instrumentos como la transferencia de potencialidad o los que permiten la relocalización de zonificación entre inmuebles no colindantes, como los polígonos de actuación concertada de la Ciudad de México; lo anterior con el objetivo de hacer más sencilla su administración y otorgar a la ciudadanía de la ZMVM claridad sobre el potencial máximo de construcción posible en cada inmueble. En caso de considerarlo conveniente la autoridad podrá disponer que un porcentaje de las retribuciones recaudadas se destine a la protección del patrimonio o al cuidado del medio ambiente.

En caso de que se establezca que las retribuciones se cobrarán en favor del municipio, éste podrá celebrar acuerdos de colaboración administrativa con la entidad federativa para transferirle esta atribución.

Los mecanismos de cobro de las retribuciones deberán definirse en las legislaciones hacendarias estatales y municipales, así como en las leyes de ingresos correspondientes, pudiendo instrumentarse como contribuciones fiscales o mediante esquemas no fiscales, como fideicomisos u otros mecanismos financieros, según lo determine cada entidad federativa.

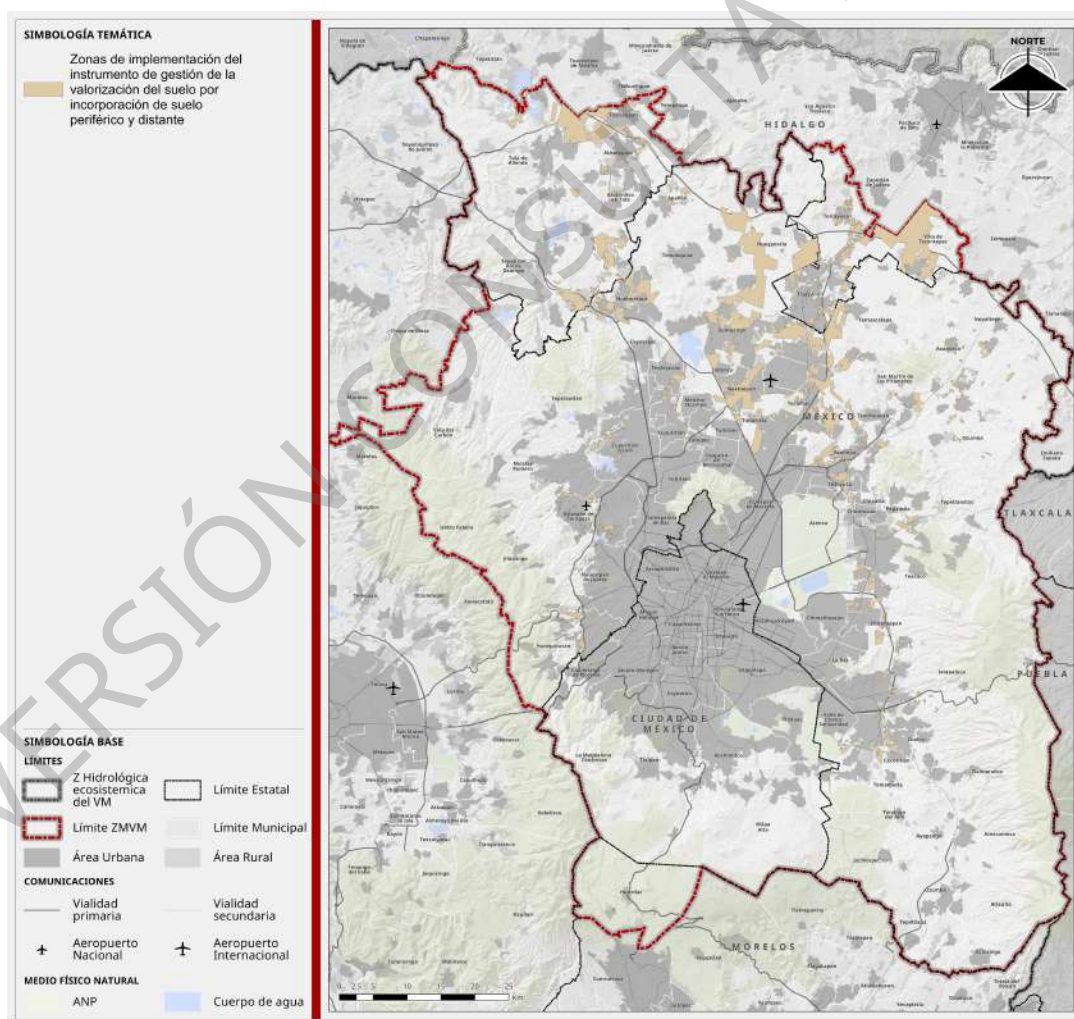
En este sentido, no existe un modelo único de implementación, por lo que cada entidad federativa deberá definir el esquema más adecuado, mientras que los municipios, en su carácter de autoridades responsables del desarrollo urbano, deberán participar activamente en su ejecución, en coordinación con los enfoques metropolitanos.

Las autoridades competentes de cada entidad federativa observarán la implementación del instrumento, incluyendo la definición de coeficientes básicos y máximos de utilización del suelo y el establecimiento de porcentajes de la valorización aplicables a cada zona y uso del suelo en las zonas definidas en el mapa “Zonas de implementación del instrumento de gestión de la valorización del suelo por incremento de edificabilidad” como criterios para la emisión del dictamen de congruencia del plan o programa respectivo.

ii. Gestión de la valorización por incorporación de suelo periférico y distante

El instrumento tiene como objetivo incentivar la expansión urbana ordenada y contigua a las zonas ocupadas, se aplicará en las zonas clasificadas como urbanizables en la zonificación primaria de los instrumentos de planeación, así como en los vacíos resultantes de la urbanización fragmentada y distante, las cuales se señalan en el mapa “Zonas de implementación del instrumento de gestión de la valorización del suelo por incorporación de suelo periférico y distante”.

Mapa 3. Zonas de implementación del instrumento de gestión de la valorización del suelo por incorporación de suelo periférico y distante



Fuente: elaboración propia con base en el Modelo de Ordenamiento Territorial, política de crecimiento de asentamientos humanos del presente POZMVM.

Quienes opten por realizar acciones urbanísticas (fraccionamientos, conjuntos urbanos, desarrollos inmobiliarios, etc.) que constituyan cualquier tipo de aprovechamiento urbano en dichas zonas estarán obligados a pagar retribuciones al municipio o entidad federativa como condición para realizar el proyecto. El monto de la retribución se establecerá en función de la valorización producida por la incorporación de suelo al desarrollo urbano, de modo que será distinta de los derechos y demás contribuciones previstas en la legislación vigente de las entidades federativas de la ZMVM como requisito para la aprobación de proyectos de este tipo.

El monto de las retribuciones al municipio o entidad federativa será equivalente a una porción de la valorización producida, idealmente entre el 30 y 50%, por el cambio de uso del suelo, entre el valor residual del suelo rural promedio de la zona y el valor residual del uso que haya sido solicitado para su desarrollo de acuerdo con lo establecido en la zonificación secundaria aplicable.

Los instrumentos de planeación que establezcan la zonificación primaria y secundaria de las áreas identificadas en el Mapa "Zonas de implementación del instrumento de gestión de la valorización del suelo por incorporación de suelo periférico y distante" definirán los porcentajes de valorización aplicables en función de la distancia al área urbanizada y del suelo, para lo cual se realizarán ejercicios de calibración con base en datos de mercado disponibles y seguirán los siguientes lineamientos:

- Se establecerán porcentajes más altos (que en ningún caso serán menores al 40%) para las urbanizaciones más alejadas de las zonas urbanizadas;
- Se establecerán porcentajes más bajos (que en ningún caso serán menores al 10%) para las incorporaciones adyacentes a las zonas urbanizadas;
- Adicionalmente podrán establecerse porcentajes diferenciados en función de los usos o destinos del suelo, con factores reducidos para vivienda social y destinos del suelo.

El cálculo del monto de las retribuciones al municipio o entidad federativa por incorporación de suelo periférico se realizará con base en la siguiente fórmula:

$$\text{Retribuciones ISP} = St \cdot (VU_{URB} - VU_{RUR}) \cdot \%ISP$$

Donde:

St: Superficie del terreno expresada en m²

VuUrb: Valor unitario del suelo con aprovechamiento urbano expresado en pesos por m².

VuRur: Valor unitario del suelo con aprovechamiento rural de la zona expresado en pesos por m².

%ISP: Porcentaje de cobro aplicable según distancia y uso del suelo.

En caso de la incorporación de predios urbanizables dentro de la zona urbana se cobrarán las retribuciones utilizando la misma fórmula y considerando como valor unitario del suelo rural el correspondiente al suelo en breña existente en la zona urbanizable en el mismo sector el municipio correspondiente. Los instrumentos de planeación definirán el porcentaje de la valorización aplicable para estos casos, que no será menor a 40%.

Las estimaciones del valor unitario del suelo por m² serán realizadas por una persona física y/o moral autorizada, registrada y acreditada ante la autoridad competente para practicar avalúos de bienes inmuebles durante el ejercicio fiscal correspondiente de acuerdo con la legislación de la entidad federativa.

En caso de que se establezca que las retribuciones se cobrarán en favor del municipio, éste podrá celebrar acuerdos de colaboración administrativa con la entidad federativa para transferirle esta atribución.

Las autoridades competentes de cada entidad federativa observarán la implementación del instrumento, incluyendo la regulación de criterios para la definición de distancias entre el área urbanizada y urbanizable,

así como el establecimiento de porcentajes de valorización aplicables a cada zona y uso del suelo en las áreas definidas en el Mapa “Zonas de implementación del instrumento de gestión de la valorización del suelo por incorporación de suelo periférico y distante ” como criterios para la emisión del dictamen de congruencia del plan o programa respectivo.

Una vez establecido el monto, las retribuciones al municipio o entidad federativa podrán realizarse mediante los mecanismos establecidos en el apartado correspondiente.

iii. Gestión de la valorización por cambio de uso del suelo

El instrumento tiene como objetivo establecer incentivos para orientar la ocupación del suelo hacia los usos, destinos y aprovechamientos establecidos en los instrumentos de planeación, generando a su vez un cauce legítimo para desviarse de dichos parámetros mediante compensaciones en favor del municipio o entidad federativa.

Esta modalidad de gestión de la valorización operará en las zonas urbanas y urbanizables de acuerdo con la zonificación aplicable siempre que el propietario o promotor busque la construcción de un aprovechamiento superior en altura, CUSMax, COS o densidad; así como un uso específico o giro distinto al establecido por la norma para el inmueble. Asimismo, será aplicable cuando se pretenda realizar cualquier tipo de aprovechamiento con fines urbanos en zonas clasificadas como no urbanizables por los instrumentos de planeación.

La pretensión de cambio de uso del suelo deberá sustentarse en los estudios, impactos, opiniones, dictámenes de factibilidad de dotación de servicios públicos y demás que la autoridad establezca como necesarios.

El cambio de uso del suelo será improcedente en zonas de riesgo no mitigable, áreas susceptibles a inundaciones; en suelos destinados a recarga de mantos acuíferos; de alta productividad agrícola; de preservación ecológica; de alto valor ecológico y paisajístico, de acuerdo con las clasificaciones contenidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; en zonas clasificadas de derechos federal y de vía, así como los identificados con restricciones en los instrumentos de planeación aplicables.

En caso de que la autoridad competente considere la procedencia del cambio de uso del suelo, el propietario deberá pagar retribuciones al municipio o entidad federativa por una porción de la valorización que genere el cambio de uso del suelo. Dicho porcentaje se establecerá en los instrumentos de planeación del desarrollo urbano que establezcan la zonificación primaria y secundaria y en ningún caso será menor del 60%.

El método para la estimación de la valorización se obtendrá como la diferencia de los valores residuales del máximo y mejor uso permitido en la zonificación secundaria de origen y el máximo y mejor uso que permita el cambio solicitado, ambos con base en proyectos de construcción comparables en costos, calidad edificatoria, materiales y otros parámetros que permitan relacionarlo al proyecto que se pretende, y que deberá contar con un respaldo con base en los precios en el mercado inmobiliario.

Las estimaciones del valor unitario del suelo por m² serán realizadas por una persona física y/o moral autorizada, registrada y acreditada ante la autoridad competente para practicar avalúos de bienes inmuebles durante el ejercicio fiscal correspondiente de acuerdo con la legislación de la entidad federativa.

En caso de que se establezca que las retribuciones se cobrarán en favor del municipio, éste podrá celebrar acuerdos de colaboración administrativa con la entidad federativa para transferirle esta atribución.

Las autoridades competentes de cada entidad federativa observarán el establecimiento de criterios, requisitos y porcentajes de valorización aplicables al cambio de uso del suelo como criterio para la emisión del dictamen de congruencia del plan o programa respectivo.

Para avanzar en el cambio de paradigma es vital comprender que el hecho de que la zonificación primaria y secundaria de los planes y programas de desarrollo urbano establezcan vocaciones o potenciales de uso y edificación para los inmuebles, no implica que la norma sea un activo que pase a formar parte del patrimonio del propietario, sino que se trata de una posibilidad de aprovechamiento por la cual se debe pagar una contraprestación a la autoridad, además de cumplir con los procedimientos para recibir la autorización correspondiente.

Disposiciones generales

Todos los estudios y estimaciones de valorización del suelo realizados en el contexto de la implementación del instrumento de gestión de la valorización de la propiedad necesarios para la implementación de los instrumentos se realizarán con cargo a los propietarios o promotores y serán sujetos de fiscalización por parte de las dependencias competentes en materia de administración y finanzas de cada entidad federativa. En caso de demostrarse vicios ocultos, falsedad en los datos o no se describan claramente los métodos utilizados, las personas que elaboraron dichos estudios y estimaciones asumirán responsabilidad solidaria, sin menoscabo de otras sanciones a las que pudieran ser acreedores.

La autoridad competente no emitirá el dictamen de habitabilidad, o equivalente en cada entidad federativa, en caso de que los propietarios no acrediten el cumplimiento previo de las retribuciones al municipio o entidad federativa.

Cada entidad federativa de la ZMVM establecerá las etapas, requisitos, modalidades, plazos y medios de impugnación aplicables para la obtención del acto administrativo que autorice el incremento de edificabilidad, la incorporación de suelo periférico o el cambio de uso del suelo, de acuerdo con la legislación local en materia de procedimiento administrativo.

La coordinación entre alcaldías, municipios y entidades federativas de la ZMVM será fundamental en la definición de los criterios, porcentajes y elementos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos aquí descritos, por lo que se aprovecharán los espacios colaborativos entre agentes metropolitanos, con el fin de evitar que los instrumentos de gestión de la valorización generen asimetrías que puedan causar condiciones anticompetitivas o de competencia desleal entre demarcaciones territoriales.

Mecanismos de retribución al municipio o entidad federativa

Una vez establecido el monto por el cual los propietarios del suelo deberán realizar retribuciones al municipio o entidad federativa, éste se podrá cubrir mediante:

- I. Aportaciones en suelo, preferentemente en áreas consolidadas, en la misma demarcación territorial o municipio en donde se realice el proyecto;
- II. Aportaciones en obra pública, en las zonas donde la autoridad local indique;
- III. Aportaciones en recursos económicos.

En ningún caso se considerarán como retribuciones:

- I. Las medidas de prevención, mitigación o compensación que se establezcan en el marco de las autorizaciones, dictámenes de impacto o equivalentes de acuerdo con la legislación de cada entidad federativa;
- II. Las obligaciones de cesión a título gratuito de áreas para destinos o equivalentes de acuerdo con la legislación de cada entidad federativa;
- III. El pago de derechos, contribuciones y otros tributos contemplados en las leyes fiscales de cada entidad federativa.

Fideicomiso Metropolitano del Valle de México

Experiencias en otras zonas metropolitanas

Fondo Metropolitano

Es un instrumento de financiamiento metropolitano de alcance nacional que operó en el país entre 2006 y 2020, su principal acierto consistió en poner a disposición de entidades federativas y municipios recursos del gobierno federal para la construcción de obras y proyectos de alcance metropolitano.

La estructura general, reglas de operación y proyectos financiados por el fondo se han analizado desde el enfoque de políticas públicas, a pesar de que los autores coinciden en su potencial como incentivo para impulsar la coordinación entre órdenes de gobierno (Pérez, 2013) (Kunz y González, 2018), también identifican debilidades significativas, tales como la falta de criterios equitativos para la distribución de los recursos, pues éstos se concentran en muy pocas entidades federativas (Rosiles, 2020); su incapacidad para permitir una verdadera gestión coordinada de problemas metropolitanos, ya que muchos de los proyectos financiados a través del fondo no respondían a verdaderas lógicas de alcance metropolitano (Pérez, 2013, 226) su concentración en el financiamiento de proyectos viales, falta de vinculación con el marco jurídico local y deficiente sistematización de la información (Iracheta, 2014).

Específicamente, se propone la constitución de un fideicomiso público en el que los gobiernos de las cuatro entidades federativas participen como fideicomitentes; y cuyo patrimonio permita la concentración de recursos aportados para la realización de proyectos de alcance metropolitano, bajo este esquema, los las demarcaciones territoriales y las entidades federativas contribuirán activamente al financiamiento metropolitano y en consecuencia, los mecanismos de toma de decisiones para la selección de los proyectos a los que se dedicarán los recursos permitirá una participación plural y ordenada de los diversos entes de gobierno.

Una característica distintiva de esta propuesta es que se busca que los proyectos a financiar se encuentren previstos en la cartera del presente POZMVM, de esta forma se garantizará que los recursos sean destinados efectivamente a obras de interés metropolitano y no se desvíen hacia la atención de problemáticas propias de otras escalas; asimismo, se prevé la posibilidad de financiar proyectos que por su dimensión o complejidad requieran ejercer recursos de forma plurianual.

Fideicomiso del Área Metropolitana de Guadalajara

Un ejemplo relevante de financiamiento de acciones metropolitanas a partir de aportaciones de recursos municipales y de las entidades federativas es el Fideicomiso Metropolitano de Guadalajara, que se enmarca en el contexto del Sistema Integral de Coordinación Metropolitana establecido en el Código Urbano y en la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco, el Artículo 19, fracción II de dicha ley dispone que entre las obligaciones a establecer en el convenio de coordinación metropolitana las partes deben prever las bases generales del fideicomiso metropolitano, así como las reglas para las aportaciones de recursos financieros, humanos y materiales que permitan la gestión coordinada de recursos.

A pesar de que dichas fórmulas y montos están sujetas a convenios específicos, el Convenio de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara celebrado en 2014 entre los municipios metropolitanos y el Gobierno del Estado de Jalisco incluye el compromiso de los municipios de realizar una aportación mínima anual al Fondo Metropolitano para garantizar la operación de las instancias de coordinación metropolitana, asimismo, se acuerda que el gobierno local realice la retención de dichas aportaciones con cargo a las participaciones estatales de cada municipio.

La experiencia del Área Metropolitana de Guadalajara es relevante en términos de financiamiento, debido a que su Estatuto Orgánico de Instancias de Coordinación Metropolitana establece que los recursos del fondo (aportados por municipios y entidades federativas) serán asignados de acuerdo con lo establecido en el programa anual de trabajo y el programa anual de inversión, que son formulados por el Instituto

Metropolitano de Planeación (órgano técnico) y aprobados por la Junta de Coordinación Metropolitana (órgano de representación política) integrada por el gobernador del estado y las presidencias municipales. Este modelo de financiamiento implica la posibilidad de que los recursos aportados por un municipio específico se ejerzan en obras o proyectos localizados fuera de su territorio, sin embargo, no implica que no le retribuyan ningún beneficio, pues se parte de una visión integral de las problemáticas y necesidades conjuntas de la metrópolis en la cual los acuerdos y la cooperación entre órdenes de gobierno permite una repartición equitativa de cargas y beneficios que opera a escala metropolitana.

Fideicomiso 1928 “Para apoyar el proyecto de saneamiento del Valle de México”

Se trata de un fideicomiso constituido en 1997 por los gobiernos del entonces Distrito Federal y del Estado de México, en calidad de fideicomitentes, y BANOBRAS, como fideicomisario, en el que además participan la SHCP y CONAGUA como coordinador técnico del proyecto; el objeto original del fideicomiso consistía en la gestión de recursos de organizaciones internacionales para financiar obras hidráulicas en la ZMVM.

En 2006 la CONAGUA aprobó un estímulo fiscal en beneficio de las entidades federativas, el Distrito Federal y organismos operadores de agua en general; que consiste en la devolución de los aprovechamientos recaudados por concepto de suministro de agua en bloque, que cada órgano está obligado a pagar a CONAGUA. En el decreto se aprobó que los aprovechamientos fueran devueltos al mencionado fideicomiso 1928.

El fideicomiso ha permanecido en operación desde entonces y representa una fuente importante de recursos para la dotación de agua potable y saneamiento de aguas residuales en la zona metropolitana, debe destacarse que quien aporta los recursos es el gobierno federal, pues es la CONAGUA quien devuelve al fideicomiso los aprovechamientos que las entidades federativas le pagan por concepto de suministro de agua en bloque. Lo anterior se traduce en que la toma de decisiones respecto del ejercicio de los recursos es controlada por las instituciones federales, pues la mecánica de votaciones del comité técnico del fideicomiso exige que la presidencia (funcionario de la CONAGUA) otorgue voto aprobatorio en caso de decisión por mayoría de votos; y en caso de empate le confiere además voto de calidad. Dicha configuración diluye la capacidad de decisión de los gobiernos de las entidades federativas.

Se considera una experiencia de financiamiento relevante por tratarse de un instrumento en el que participan dos entidades federativas como fideicomitentes y que además tiene como objetivo dotar de recursos para la atención conjunta de problemáticas que trascienden las delimitaciones político-administrativas.

Fundamento jurídico

Federal

La legislación vigente a nivel federal, así como en las entidades federativas que integran la ZMVM faculta a los gobiernos para convenir la creación de fideicomisos.

A nivel federal, el Artículo 90 de la CPEUM delega a la legislación secundaria la definición de las bases generales para la creación de entidades paraestatales, dicho precepto constitucional es reglamentado en la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la cual regula a los fideicomisos públicos de la administración pública federal en su Capítulo IV, mientras que el Capítulo V establece lineamientos para integración, facultades y funcionamiento.

La LGAHOTDU otorga atribuciones para participar en las instancias de gestión de las zonas metropolitanas a los gobiernos de las entidades federativas (Artículo 10, fracción XIV), de los municipios (Artículo 11, fracciones VI y VII), así como a la federación, tratándose de zonas metropolitanas interestatales (Artículo 8, fracción XXI). Los fondos metropolitanos se establecen en la fracción V del Artículo 36 de la Ley General como parte de los mecanismos y fuentes de financiamiento de las acciones metropolitanas.

Ciudad de México

En la Ciudad de México el numeral 2 del Artículo 19 de la Constitución Política de la Ciudad de México faculta a la Jefatura de Gobierno para suscribir convenios con la Federación, Estados y Municipios conurbados para la realización de acciones conjuntas en materia metropolitana, mientras que el numeral 6 dispone que corresponde al Congreso la autorización de los montos que aportará la Ciudad de México a tales fines. Asimismo, la fracción II del Artículo 9 de la Ley de Coordinación Metropolitana de la Ciudad de México faculta a la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México para celebrar convenios de coordinación metropolitana que establezcan las funciones específicas en las materias de coordinación metropolitana, así como la aportación de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación.

La figura jurídica de los fideicomisos públicos se regula en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, que en su Artículo 48 exige la aprobación de la Jefatura de Gobierno, por conducto de la Secretaría de Administración y Finanzas, quien fungirá como fideicomitente único, para la constitución, modificación y extinción de los fideicomisos públicos de la Ciudad de México y de las Alcaldías. Adicionalmente el capítulo IV de la misma ley establece regulaciones específicas relacionadas con la integración y funciones de los comités técnicos. El Capítulo II de la Ley de Austeridad, Transparencia en Remuneraciones, Prestaciones y Ejercicio de Recursos de la Ciudad de México también incluye disposiciones vinculadas con la constitución y operación de los fideicomisos públicos en la entidad federativa.

Estado de México

En el Estado de México, el inciso c) de la fracción II del Artículo 139 de la Constitución Política otorga al gobierno del Estado y a los municipios competencia para constituir fondos financieros comunes para la ejecución de acciones coordinadas en materia metropolitana, en congruencia con dicha disposición el Artículo 5.28 del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México dispone que el gobierno del Estado y los municipios celebrarán convenios para la creación de instancias de gestión de las zonas metropolitanas, específicamente, la fracción IV refiere a la integración de fondos para el financiamiento de obras públicas y equipamiento urbano que tenga como objetivo atender necesidades comunes de dichas zonas. Asimismo, el Artículo 29, fracción XL de Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México dispone que es facultad de la Secretaría de Finanzas participar en la celebración de fideicomisos públicos; de forma análoga la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece la atribución de los ayuntamientos para constituir y participar en fideicomisos (Artículo 31, fracción XXVII). Adicionalmente, la Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares del Estado de México establece lineamientos aplicables a los fideicomisos públicos asimilados constituidos por la Secretaría de Finanzas.

Hidalgo

En el Estado de Hidalgo la gestión coordinada del fenómeno metropolitano interestatal tiene fundamento constitucional en la fracción XVIII del Artículo 141 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo, que faculta al Estado y a los municipios para planear el desarrollo en conjunto con la Federación y otros Estados y sus municipios de los centros de población que formen conurbaciones interestatales. Por otro lado, la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo establece en la fracción VII de su artículo 81 a los fideicomisos y fondos de recursos públicos o público privados para el financiamiento de acciones, obras o inversiones de interés público como parte de los instrumentos que contempla la Ley. Adicionalmente, la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo regula en su Capítulo IV la integración, funcionamiento, definición y aportaciones del Fondo Metropolitano estatal, el cual es un mecanismo destinado al financiamiento de acciones y obras de carácter metropolitano (Artículo 28). A pesar de que este fondo no contempla el financiamiento específico de las zonas metropolitanas interestatales, su regulación es pertinente para fundamentar el presente instrumento, toda vez que faculta a las instancias metropolitanas para la creación y operación de fideicomisos de carácter metropolitano. Los artículos 51 a 54 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Hidalgo facultan al poder ejecutivo local para constituir fideicomisos públicos,

mientras que el Capítulo V de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Hidalgo regula lo conducente a los fideicomisos públicos del Estado.

Morelos

El Artículo 116 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos prevé en su fracción X la planeación y regulación coordinada de los centros urbanos conurbados con territorio de otras entidades federativas; en cuanto al financiamiento la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Morelos establece en su Capítulo IV regula la conformación de un Fondo Metropolitano Estatal para el financiamiento de acciones de interés metropolitano en el Estado. De acuerdo con el Artículo 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado Libre y Soberano de Morelos, los fideicomisos públicos en el Estados son celebrados por el Titular del Poder Ejecutivo Estatal, previa autorización del Congreso del Estados. Mientras que la fracción XXXI del Artículo 41 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos faculta a los presidentes municipales para proponer a los Ayuntamientos la Constitución de Fideicomisos Públicos.

Propuesta de Fideicomiso Metropolitano

Constitución del Fideicomiso Metropolitano

El presente instrumento propone la constitución de un fideicomiso público denominado “Fideicomiso Metropolitano del Valle de México” en el que participen como fideicomitentes el gobierno federal y los gobiernos de las cuatro entidades federativas, a través de las secretarías competentes para celebrar contratos de esta naturaleza de acuerdo con su legislación orgánica vigente y con la debida aprobación de los congresos locales cuando así se requiera; y como fiduciaria una entidad del sistema financiero mexicano debidamente constituida.

El Secretariado Técnico Conjunto integrará los insumos y formulará el proyecto de Fondo Metropolitano y lo someterá a consideración del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México.

Integración de los recursos

El instrumento planteado rompe con el paradigma de concentración de la carga financiera de las acciones metropolitanas en el gobierno federal, pues prevé que las entidades federativas y los municipios metropolitanos participen directamente en el financiamiento a través de la aportación de recursos propios, con el fin de propiciar la acción conjunta en la atención de problemáticas que trascienden las fronteras político-administrativas.

Se plantea que las cuatro entidades federativas aporten recursos de acuerdo con las asignaciones fijadas por los congresos locales en sus respectivos presupuestos de egresos, finalmente, se propone que los municipios metropolitanos aporten recursos directamente o de forma indirecta, a la luz de los acuerdos de colaboración administrativa que celebren con su respectiva entidad federativa para que ésta apoye en la recaudación de las contribuciones municipales vigentes, así como las propuestas en los demás instrumentos del POZMVM, tales como: impuesto al desperdicio urbano, gestión de la valorización por incremento de edificabilidad, incorporación de suelo periférico y cambio de uso del suelo. En el caso de la Ciudad de México se prevé que la recaudación de dichos recursos y su eventual aportación al fondo metropolitano sea realizada por el Gobierno central. La autoridades estatales y municipales acordarán la proporción de recursos por tales conceptos que será transferida al Fideicomiso Metropolitano, se sugiere que ésta no sea menor al 25% del total de la recaudación.

Órgano de gobierno

El Comité Técnico será órgano de gobierno del Fideicomiso Metropolitano del Valle de México y se propone que se conforme de la siguiente forma:

- 1 representante del gobierno federal;
- 2 representantes del gobierno de la Ciudad de México;
- 2 representantes del gobierno del Estado de México;

- 1 representante del gobierno del Estado de Hidalgo;
- 1 representante del gobierno del Estado de Morelos;
- 1 representante de los municipios que formen parte de la ZMVM de cada entidad federativa, con voz, pero sin voto; y
- 1 representante de las alcaldías de la Ciudad de México, con voz, pero sin voto.

Los representantes de los municipios serán electos anualmente por los ayuntamientos de los municipios metropolitanos de cada entidad federativa de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el respectivo reglamento interno del Comité.

Administración de los recursos

Los recursos del Fideicomiso metropolitano se destinarán exclusivamente al financiamiento de acciones, proyectos y obras de interés metropolitano. Los municipios y los gobiernos estatales pondrán a consideración del Comité Técnico la solicitud de financiamiento de los proyectos metropolitanos previstos en el presente POZMVM, así como la constitución de agencias y/o empresas enfocadas en la prestación de servicios públicos intermunicipales.

El Fideicomiso Metropolitano del Valle de México podrá autorizar la formulación de proyectos que trasciendan ejercicios fiscales anuales cuando la magnitud de los proyectos así lo requiera.

El Comité Técnico publicará informes semestrales respecto de los ingresos y egresos del Fideicomiso, los cuales serán públicos en los sitios oficiales de cada gobierno local, así como en el sitio que en su caso se habilite para brindar información a nivel de la zona metropolitana.

Las autoridades competentes en materia de fiscalización financiera de la Federación, así como de las cuatro entidades federativas que integran la zona metropolita podrán realizar auditorías periódicas al Fideicomiso para garantizar el adecuado ejercicio de sus recursos.

Contribuciones de Mejoras

Se trata de un instrumento que permite financiar diferentes proyectos de mejoramiento urbano, generalmente de escala barrial o local, mediante el cobro directo a los propietarios o poseedores de predios directamente beneficiados por las obras; de modo que tiene una dimensión de gestión de la valorización, pues los proyectos, en la mayoría de los casos, tendrán un impacto positivo en el valor de los inmuebles. Con este instrumento la autoridad también puede recuperar los costos de inversión de un proyecto de inversión pública.

Las contribuciones de mejoras (CM), con distintos niveles de regulación, ya están incorporadas en la legislación vigente de las cuatro entidades federativas y en algunos casos son empleadas de forma activa para el financiamiento de obras públicas, sin embargo, se observa que existen múltiples áreas de oportunidad para mejorar su funcionamiento.

A pesar de que las obras generalmente financiadas mediante CM no son de alcance propiamente metropolitano, en los foros ciudadanos y entrevistas con autoridades locales en el marco del POZMVM se identificaron algunas inquietudes que corresponden a la escala local que podrían ser atendidas mediante instrumentos como la CM. Adicionalmente, existen experiencias, especialmente en Colombia, en las que este instrumento se ha empleado para financiar obras de gran impacto, como transporte masivo, por lo que no debe descartarse como instrumento con potencial carácter metropolitano.

El propósito específico de la incorporación de este instrumento es proveer recomendaciones para solventar deficiencias, principalmente jurídicas, que han dificultado la aplicación efectiva de las contribuciones de mejoras para financiar proyectos urbanos en la ZMVM.

Experiencias en otras zonas metropolitanas

En América Latina las CM son parte de la legislación colombiana desde hace más de cien años, sin embargo, al menos desde 1970 la mayoría de los países ha incorporado este instrumento en su marco jurídico (Borrero Ochoa y Rojas Ruiz, 2020, p.50). Su implementación se ha orientado principalmente al financiamiento de infraestructura local o vecinal, como redes de agua o drenaje y pavimentación; sin embargo, en este apartado se busca resaltar las experiencias de la implementación de la contribución de valorización o mejoras en ciudades colombianas para financiar obras de general, las contribuciones específicas tienen en cuenta: el costo de la obra, la valorización generada y la capacidad de pago de los beneficiarios (Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2012, p. 13).

En Bogotá se empleó la contribución de valorización para financiar obras viales de gran magnitud previstas en el Plan de Ordenamiento Zonal del Norte que tienen como objetivo limitar la expansión urbana; mientras que en Medellín se ha utilizado principalmente para obras viales, por otro lado, en Manizales se ha empleado para financiar la construcción de vías principales y secundarias, así como parques y obras de estabilidad de taludes (Borrero Ochoa, O., 2013).

Fundamento jurídico

Federal

Las contribuciones de mejoras tienen fundamento en la CPEUM, ya que la fracción IV del Artículo 115, establece la facultad de los municipios de recibir contribuciones sobre las mejoras en la propiedad inmobiliaria (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). De forma análoga las constituciones de los estados metropolitanos reafirman esta atribución en favor de los municipios, mientras que la Ciudad de México la CM no tiene fundamento constitucional.

Legislación local

En la Ciudad de México esta figura se regula en los artículos 165 a 171 del Código Fiscal de la Ciudad de México; en el Estado de México está prevista como el capítulo primero “de las aportaciones para obra pública y acciones de beneficio social” del título sexto “de las aportaciones de mejoras” en los artículos 202 a 216 del Código Financiero del Estado de México y Municipios. En Hidalgo las contribuciones de mejoras se definen como “Derecho Especial para Obras por Cooperación” y se menciona en el Artículo 4 de la Ley de Hacienda del Estado; y en el Artículo 8 y Artículos 164 a 184 de la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado Hidalgo, en estos últimos es donde se especifican los criterios para el cobro.

En Morelos, la Ley General de Hacienda Municipal prevé las contribuciones de cooperación para obras públicas financiadas por los municipios en los artículos 126 a 128; mientras que la Ley General de Hacienda del Estado, en sus artículos 57 a 59 regula las contribuciones especiales por obras públicas de acceso directo, mientras que los artículos 70 a 75 reglamentan las contribuciones especiales por obras públicas de beneficio colectivo, ambas figuras aplicables para mejoras promovidas por la entidad federativa y diferenciadas por la magnitud de los proyectos.

Alcances del instrumento

El siguiente cuadro provee una comparación de los alcances de las contribuciones de mejoras de acuerdo con la legislación vigente; se revisan cuatro aspectos relevantes: el tipo de obras que pueden financiarse mediante la contribución de mejoras, el porcentaje del costo de la obra a cubrir por los beneficiarios, la requisición de aprobación de los beneficiarios previa al inicio de la obra y los criterios para determinar la aportación correspondiente a cada beneficiario. No se incluyen alcances de las CM para Hidalgo, debido a que no se identificaron los alcances en las leyes de hacienda.

Cuadro 2. Comparativo de alcances de las contribuciones de mejoras

Entidad federativa	Nombre del instrumento	Tipo de obra	Porcentaje del costo a cubrir por beneficiarios	Requiere aprobación previa de beneficiarios	Criterios para determinar aportación
Ciudad de México	Contribuciones de mejoras (realizadas por gobierno de la CDMX)	- Infraestructura básica - Equipamiento básico intermedio - Transporte masivo - CETRAMS	Hasta 50% del total	No	Porcentaje predeterminado por área de beneficio (distancia) y tipo de obra
Estado de México	Aportaciones de mejoras (realizadas por Estado, municipios u organismos descentralizados)	- Infraestructura básica - Equipamiento básico	Total de la obra	Sí	Determinación multicriterio (distancia, frente, superficie, uso, etc.) específica para cada obra
Morelos	Contribuciones de cooperación para obras públicas (realizadas por municipios)	Infraestructura básica	Total de la obra	No	Determinación depende de frente, superficie o unidad, según el tipo de obra
Morelos	Contribuciones especiales por obras públicas de beneficio directo (realizadas por Estado, descentralizados o empresas de participación estatal)	Infraestructura básica	Total de la obra	No	Determinación depende de frente, superficie o unidad, según el tipo de obra
Morelos	Contribuciones especiales por obras públicas de beneficio colectivo	- Infraestructura primaria - Equipamiento intermedio y especializado	Hasta 50% del total	No	Porcentaje predeterminado por área de beneficio (distancia) y tipo de obra
Hidalgo	Derecho especial por obras por cooperación	- Pavimentación de vías públicas - Construcción de banquetas y guarniciones - Infraestructura básica	Costo neto de la obra	Sí	Determinación depende de frente, superficie o unidad, según el tipo de obra

Fuente: Elaboración propia.

Ciudad de México

La Ciudad de México, a pesar de no haber percibido ingresos por CM en ejercicios fiscales recientes, prevé en su legislación la posibilidad de financiar obras de rehabilitación, ampliación, adecuación o remodelación de obras existentes a través de este mecanismo. La CM puede emplearse para financiar infraestructura básica, es decir: de agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, vialidades (desde calles locales hasta arterias principales, con la excepción de ejes viales), banquetas y guarniciones; así como de equipamiento básico e intermedio de salud, educación, cultura, recreación y espacios abiertos de hasta 5,000 m², deportes y seguridad.

Asimismo, la legislación permite financiar obras nuevas de vialidad (puentes, camellones, ciclo pistas), transporte público masivo, paraderos y centros de transferencia modal, así como equipamientos recreativos y culturales. Se sugiere incorporar en la legislación de la Ciudad de México la posibilidad de financiar obras relacionadas también con el sistema de transporte semimasivo y nodos o estaciones con potencial de convertirse en polos de desarrollo desde el enfoque de DOT, de acuerdo con las estrategias señaladas en el presente Programa de ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Una de las falencias de las CM, tal como se establecen en la CDMX, es que su implementación se limita al 50% del costo total de la obra, asimismo, el cobro se realiza una vez que se determina un crédito fiscal, generalmente después de la conclusión del proyecto, lo que limita enormemente el alcance del instrumento.

Por otro lado, la determinación de los inmuebles beneficiados y sus aportaciones respectivas responden a un modelo predeterminado y rígido que define 3 zonas de beneficio a las cuales se asignan porcentajes de aportaciones dependiendo del tipo de obra, y la aportación se distribuye en función del valor catastral de cada inmueble; la zona más amplia de cobertura abarca hasta 500 metros de distancia al proyecto. Este puede ser un esquema adecuado para el financiamiento de redes de infraestructura básica, sin embargo, no es ideal para proyectos de mayor magnitud, pues los beneficios de obras como la construcción de una red de transporte público masivo alcanzan áreas mucho más amplias de la zona metropolitana y sería desproporcionado buscar que su financiamiento vía CM proviniera únicamente de los propietarios de inmuebles próximos; el modelo puede ser cuestionable incluso para el financiamiento de equipamientos básicos e intermedios, pues también es posible que generen beneficio a zonas localizadas a más de 500 m.

Finalmente, la legislación, a pesar de establecer como requisito la publicación del proyecto, su costo estimado y áreas de beneficio en la Gaceta Oficial de la CDMX, no exige que la obra y su financiamiento vía CM sea aprobado previamente por parte de los beneficiarios, lo que compromete significativamente su éxito.

Estado de México

En el Estado de México se encuentra la figura de aportaciones para obra pública y acciones de beneficio social, ésta permite financiar la introducción, ampliación y rehabilitación de infraestructura básica: sistemas de agua potable, drenaje y saneamiento; así como guarniciones, banquetas y construcción, pavimentación o mantenimiento de vialidades. Asimismo, la legislación permite emplear este instrumento para la construcción o reparación de equipamientos básicos como escuelas, clínicas y mercados; incluyendo la adquisición o expropiación de inmuebles que eventualmente se requieran para la mejora.

En esta entidad federativa se permite cobrar a los beneficiarios la totalidad de la obra o acción, además la legislación prevé un esquema multicriterio para la determinación del área de beneficio, así como de las aportaciones individuales, los cuales deben desarrollarse específicamente para cada obra y pueden contemplar criterios de distancia, frente, uso de suelo, construcción, superficies y valor catastral.

Otra ventaja del modelo previsto en el Estado de México es que exige la aprobación previa de la mayoría de los beneficiarios, incluso, dispone que las obras pueden ser propuestas a solicitud de los ciudadanos, no únicamente promovidas por la autoridad.

Morelos

En Morelos la legislación prevé la coexistencia de tres modelos de CM, dos se concentran en el financiamiento de obras públicas básicas y presentan la misma mecánica de operación, con la distinción de que pueden ser promovidos por la autoridad municipal o estatal; mientras que la tercera es una figura que únicamente puede administrar el gobierno estatal y permite financiar proyectos de mayor magnitud.

Para el financiamiento de infraestructura básica, tales como la construcción de redes de distribución de agua potable, drenaje, gas, pavimento y alumbrado público existen las contribuciones de cooperación para obras públicas realizadas por la autoridad municipal y las contribuciones especiales por obras públicas de beneficio directo, ejecutadas por el gobierno del Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Una ventaja de esta última es que la legislación dispone explícitamente que la contribución puede ser cobrada incluso si el financiamiento inicial de la obra proviene del gobierno federal o del sector privado, esto brinda mayor flexibilidad y amplía el alcance del instrumento.

Ambos instrumentos incluyen reglas fijas para la determinación del área de influencia y para el cobro de las cuotas en función del tipo de obra, es decir, puede calcularse por metro de frente del predio cuando se trate de líneas de tubería, guarniciones o alumbrado público; por metro cuadrado en función del frente cuando se trate de pavimentos o banquetas y por unidad tratándose de tomas domiciliarias. Ambas figuras permiten distribuir el costo total de la obra entre los beneficiarios y no prevén como requisito la aprobación previa por parte de los beneficiarios.

Por otro lado, las contribuciones de cooperación para obras públicas de beneficio colectivo permiten cobrar hasta el 50% del costo directamente a los beneficiarios de proyectos como la construcción de carreteras estatales, puentes, túneles y estaciones de terminales; así como la rectificación de causes de cuerpos de agua y la apertura de ejes viales, plazas, jardines, parques, explanadas y campos deportivos ejecutados por el gobierno estatal.

Una limitación de esta figura es que se tienen criterios predeterminados para establecer el área de influencia de la obra y los porcentajes a cubrir por los beneficiarios, en un esquema muy parecido al previsto en la legislación de la CDMX, considerando que la zona más extensa de beneficio abarca una distancia máxima de 1,260 metros a la localización de la obra, lo cual puede ser cuestionable para proyectos de gran magnitud, como la construcción de ejes viales o campos deportivos.

Propuesta de fortalecimiento de las CM

Se recomienda promover ajustes a la legislación vigente de las cuatro entidades federativas para atender principalmente los siguientes elementos:

1. Establecer que la CM puede cubrir el monto total de las obras, considerando costos directos e indirectos, de esta forma no se limita anticipadamente la cantidad potencial a distribuir entre los beneficiarios, sino que dependiendo de cada caso se puede acordar un monto máximo en función de la capacidad de pago de los beneficiarios;
2. Determinar que la CM es aplicable independientemente del origen inicial de los recursos para financiar las obras, de modo que sea factible para una autoridad municipal o estatal establecer créditos fiscales y cobrar la contribución aun cuando se hayan empleado fondos federales, de organismos internacionales o privados para la construcción del proyecto;
3. Se sugiere incorporar en la legislación estatal, la posibilidad de financiar obras relacionadas con los sistemas de transporte masivo y semimasivo, así como con los nodos o estaciones con potencial de convertirse en polos de desarrollo desde el enfoque de DOT, de acuerdo con las estrategias señaladas en el presente Programa de ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México;
4. Contemplar métodos flexibles para la determinación de áreas de beneficio y reparto de contribuciones, los modelos basados en frentes son adecuados para infraestructuras lineales básicas como redes de agua, drenaje y alumbrado público; sin embargo, para equipamientos o proyectos de infraestructura de mayor magnitud, incluidas obras de transporte masivo y semimasivo y proyectos de regeneración urbana, deben tomarse en cuenta otros elementos como superficie, uso e intensidad de los inmuebles, morfología de la zona, etc.; asimismo, se recomienda que los cálculos se realicen específicamente para cada obra y contexto urbano, sin modelos predeterminados;
5. Establecer como requisito previo al inicio de la obra la formalización de acuerdos de aprobación por parte de los beneficiarios, tanto del proyecto, costos y reparto de las CM; asimismo, se recomienda integrar mecanismos de seguimiento constante de los avances de la obra, con esto se logrará la legitimación y consenso necesario para garantizar el éxito del proyecto;
6. Explorar la posibilidad de realizar convenios de colaboración entre autoridades municipales y de las entidades federativas para permitir el financiamiento de obras cuya magnitud e impactos de valorización excedan el territorio de una demarcación político-administrativa. En el caso de la Ciudad de México, dichos instrumentos serán suscritos por el Gobierno de la entidad, con la

participación de las alcaldías en la ejecución y coordinación territorial de las acciones correspondientes.

9.4. Instrumentos administrativos

Acuerdos de colaboración administrativa

El presente instrumento tiene como propósito promover la colaboración entre autoridades para permitir la implementación óptima de varios de los instrumentos planteados en el presente POZMVM, pues se sustenta en facultades ya previstas en el marco jurídico que permiten a municipios y entidades federativas coordinarse mediante convenios para asumir ciertas funciones. Este instrumento se concentra en los Estados que integran la ZMVM, pues el régimen jurídico de la Ciudad de México otorga la mayoría de las facultades en favor del gobierno central.

Marco jurídico

Federal

El Artículo 73, fracción XXIX-C de la CPEUM establece la materia de asentamientos humanos como una facultad concurrente entre municipios, demarcaciones territoriales de la CDMX, entidades federativas y la Federación; mientras que el Artículo 115, fracción V faculta a los municipios para realizar las principales actividades vinculadas con el desarrollo urbano, sin embargo, el primer párrafo de dicha fracción establece que el ejercicio de dichas atribuciones será acorde a lo establecido en la legislación federal y local.

Por su parte, la fracción II, incisos c) y d), así como el penúltimo párrafo de la fracción III del Artículo 115 establecen la facultad de los municipios para celebrar convenios con su respectiva entidad federativa con el fin de que el gobierno estatal asuma funciones o servicios municipales. El Artículo 13 de la LGAHOTDU reitera la posibilidad de celebrar este tipo de convenios específicamente en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Estado de México

El Artículo 125 y 126 facultan a los municipios para celebrar convenios vinculados con la transmisión de funciones, mientras que el Artículo 61, fracción XLIV faculta a la legislatura local para regularlos dichos convenios y la fracción XLV para normar los mecanismos que permitan realizar dicho procedimiento en caso de no existir convenio y que el municipio imposibilitado para ejercer la función o servicio público.

El Artículo 5.8, fracción III del Libro V del CAEM faculta al gobernador del estado para celebrar convenios de coordinación en materia de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano de los centros de población, el Artículo 5.10, fracción XIV prevé una facultan análoga en favor de los municipios.

Hidalgo

La Constitución Política del Estado de Hidalgo establece las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios en su Artículo 139 y aclara que éstas se acotarán en función de las condiciones territoriales y socioeconómicas, así como de las capacidades administrativas y financieras (inciso L); el tercer párrafo del mismo Artículo regula la transferencia de funciones cuando el municipio se encuentre imposibilitado e incluso cuando no exista acuerdo, no obstante, se requiere la aprobación de dos terceras partes de la legislatura.

Por su parte, el Artículo 6, fracción XI de la Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo faculta al gobierno del Estado para convenir con los municipios sobre la prestación de servicios públicos, mientras que la fracción XIII, prevé la posibilidad de convenir con los municipios el otorgamiento de licencias, permisos, autorizaciones, constancias y dictámenes en materia de uso de suelo y acciones urbanísticas, de conformidad con la normatividad aplicable.

Morelos

La fracción II del Artículo 115 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos otorga atribuciones a los municipios en materia de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria y lo faculta para convenir con el estado la transferencia de esas funciones. Es el Artículo 71 el que regula la posibilidad suscribir convenios para que el Estado asuma funciones municipales mediante convenio con el municipio o aprobación de la legislatura local en caso de que aquél se considere incapacitado para prestar la función o servicio correspondiente.

Específicamente en materia de desarrollo urbano, el Artículo 7 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Morelos faculta en su fracción XIV a la Secretaría de Desarrollo Sustentable para “asumir las facultades que expresamente le deleguen los municipios, mediante el Convenio de Coordinación correspondiente [...] o [cuando] simplemente no ejerza sus funciones por causa de fuerza mayor o falta de capacidad administrativa; en este caso le corresponderá a la autoridad estatal un porcentaje del 12% por concepto de pago de derechos que se causen por las autorizaciones o licencias emitidas” (Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de Morelos, 2009).

Experiencias en otras zonas metropolitanas

Los convenios de colaboración administrativa para la transferencia de atribuciones entre ámbitos de gobierno tiene múltiples alcances prácticos en el país, no obstante, en este apartado se destacará la experiencia del Estado de México con la celebración de convenios administrativos en materia hacendaria entre la Secretaría de Finanzas del Estado y más de cien municipios mexiquenses, éstos tienen por objeto que la primera asuma funciones de recaudación y administración del impuesto predial, así como en materia catastral; lo cual tiene fundamento en el Código Financiero del Estado de México.

Dichos convenios enlistan cada una de las funciones objeto del convenio, las cuales abarcan desde la atención al contribuyente y la determinación del impuesto hasta la realización del proceso administrativo de ejecución para hacer efectivos créditos fiscales.

Una clave del éxito de este tipo de instrumentos es que además de establecer que los montos recaudados serán transferidos al municipio restando únicamente los gastos administrativos en los que incurra el Gobierno del Estado para ejercer las funciones asumidas, existen incentivos adicionales para los municipios que suscriban el convenio de colaboración, los cuales consisten en el acceso a una mayor proporción de las participaciones correspondientes al impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, así como del Fondo de Fomento Municipal.

Los resultados de estos convenios son positivos, por un lado, han detonado la actualización y modernización de la información catastral mediante el uso de nuevas tecnologías, al mismo tiempo que han mejorado la eficiencia en la recaudación del impuesto predial, ampliando los ingresos propios de los municipios sin menoscabo de sus atribuciones constitucionales.

Propuesta de acuerdos de colaboración administrativa

El presente instrumento propone que las autoridades municipales y de las entidades federativas que forman parte de la ZMVM celebren convenios de colaboración administrativa en múltiples materias para que la entidad federativa se haga cargo de funciones que puedan apoyar a la generación de recursos propios, así como a garantizar la adecuada implementación de otros instrumentos propuestos en el presente Programa. En el caso de la Ciudad de México, la suscripción de dichos convenios corresponderá al Gobierno de la entidad, en tanto que las alcaldías participarán en la ejecución y coordinación territorial de las funciones que se deriven de los mismos, de conformidad con sus atribuciones.

Las materias en las cuales se propone la celebración de convenios son: recaudación de impuestos: predial, traslado de dominio, contribuciones de mejoras, gravamen al desperdicio urbano, gestión de la valorización

de la propiedad por incremento de edificabilidad, incorporación de suelo periférico, cambio de uso de suelo, autorización de acciones urbanísticas, así como las demás que se vinculen con el desarrollo urbano y la propiedad. Es importante resaltar que los convenios procederán únicamente respecto de la o las atribuciones específicas que la autoridad municipal considere conveniente transferir a la entidad federativa, lo cual quedará asentado en el convenio correspondiente. En el caso de la Ciudad de México, las funciones materia de coordinación serán determinadas por el Gobierno de la entidad, conforme a su régimen constitucional, sin que ello implique una transferencia de atribuciones por parte de las alcaldías. Asimismo, los municipios podrán determinar en todo momento la modificación o la cancelación del acuerdo.

Los convenios deberán incluir, al menos, el fundamento jurídico que sustenta el acto, la legitimación de ambas partes participantes, la determinación explícita de las funciones transferidas, las obligaciones y compromisos de cada parte; los criterios, vías y plazos para el reparto de los recursos recaudados (de ser el caso), los medios para mantener a ambas partes informadas, las vías para la resolución de controversias, así como la vigencia y procedimientos para la terminación anticipada del convenio.

Para evitar pérdidas de eficiencia derivadas de la falta de continuidad en las administraciones municipales se propone que se integre como una cláusula que los convenios se mantendrán vigentes cuando se renueve el ayuntamiento, o bien, en el caso de la Ciudad de México, cuando se actualicen las administraciones de las demarcaciones territoriales o de la administración central, a menos que éste exprese explícitamente lo contrario, de este modo se evitará la necesidad de celebrar nuevos convenios cada que inicia un nuevo mandato.

Se sugiere que los congresos de los estados de la ZMVM establezcan incentivos adicionales para hacer atractivo para los municipios la celebración de convenios, por ejemplo, mediante la distribución de participaciones federales y estatales en función del desempeño recaudatorio vinculado con las funciones transferidas; adicionalmente, la suscripción de convenios se podrá emplear como criterio para el ejercicio de recursos del Fideicomiso Metropolitano propuesto en el presente POZMVM.

Dictaminación de congruencia

Se considera que la figura jurídica prevista en el Artículo 44 de la LGAHOTDU para garantizar la congruencia, coordinación y ajuste en la planeación es un dispositivo útil, no obstante, la experiencia ha demostrado que su implementación no ha logrado evitar el surgimiento de sobreposiciones y contradicciones normativas que generan espacios de discrecionalidad, especialmente entre instrumentos derivados del ordenamiento ecológico y del desarrollo urbano.

Ante esta problemática el presente instrumento busca, por un lado, solventar estas deficiencias y por otro, acrecentar los alcances del dictamen de congruencia para fortalecer el sentido vinculante del presente POZMVM.

Se propone que la dictaminación de congruencia que realicen las secretarías competentes en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de cada entidad federativa para los instrumentos de planeación del orden municipal o de las alcaldías observen al menos los siguientes elementos:

- Cumplimiento con el contenido establecido en la ley;
- Cumplimiento con el procedimiento de formulación, consulta, aprobación, publicación y registro establecido en la ley;
- Congruencia de la zonificación con la clasificación de políticas de las unidades de gestión o equivalentes, del o los programas de ordenamiento ecológico aplicables en el territorio;
- Congruencia de la zonificación con el programa metropolitano;
- Congruencia con los objetivos, políticas, estrategias y temporalidades del programa metropolitano;
- Inclusión de los proyectos prioritarios del programa metropolitano;
- Reglamentación para hacer efectiva la instrumentación del programa metropolitano.

Adicionalmente se propone la instrumentación de dictámenes emitidos por la autoridad de la entidad federativa que evalúen la congruencia de las autorizaciones de acciones urbanísticas (fusión, subdivisión, fraccionamiento, conjuntos urbanos, licencias de construcción, etc.) emitidos por los gobiernos locales, para garantizar su apego con lo establecido en el presente POZMVM y en los planes y programas municipales o de las alcaldías.

9.5. Instrumentos de vigilancia y control

Mecanismo para fortalecer el control del crecimiento urbano y combatir el crecimiento irregular y desordenado

La mayoría de las autoridades locales reiteran la expansión o el crecimiento desordenado de los asentamientos humanos como problema crítico y persistente en la ZMVM, mismo que se da fundamentalmente en propiedades sujetas al régimen agrario, ya sea de ejidos o de comunidades. Dicho régimen agrario se extiende a la mitad del territorio metropolitano.

Las responsabilidades y competencias de la administración del régimen agrario están centralizadas en la SEDATU y sus tres entidades: el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), la Procuraduría Agraria (PA) y el Registro Agrario Nacional (RAN). Por ello, centrar las propuestas en el problema de las políticas agrarias sobre los Asentamientos Irregulares es crítico para la ZMVM y puede transitar con la acción enérgica de la SEDATU, como agente promotor del POZMVM.

Por ello, se propone un cambio en las políticas agrarias de la PA y el RAN para evitar las prácticas en la materia que propician la pulverización de la titulación de la tierra y su ocupación desordenada. De modo específico, dicha fragmentación de la tierra se da a través de los siguientes actos jurídicos en los que intervienen dichas autoridades:

- Parcelaciones y venta de parcelas;
- Asignación de tierras para el asentamiento humano;
- Adopción del dominio pleno;
- Cambios de uso del suelo de tierras de uso común; y
- Reconocimiento o cambios de uso del suelo en tierras para el asentamiento humano.

Es evidente que, al amparo de los nuevos títulos y parcelaciones, se promueve la fragmentación, comercialización y ocupación ilegal de tierras sujetas al régimen agrario. La intervención del INSUS, la PA y del RAN debe asegurar el estricto cumplimiento de la planeación metropolitana y, en general, del Ordenamiento Territorial.

Por otra parte, si bien los sujetos agrarios deben tener un papel importante en el proceso de planeación y ejecución del POZMVM, ya que sin ellos la viabilidad de la implementación del instrumento se pone en riesgo, también es cierto que la propiedad agraria no está por encima de la ley. El presente instrumento propone que la PA funja como la institución gubernamental que acompañe estos procesos asegurando, de modo primordial, el cumplimiento del POZMVM y de las disposiciones del Ordenamiento Territorial establecidas.

Por otra parte, relacionado con el control de la expansión desordenada proveniente de propiedades privadas y/o la ocupación ilegal de propiedades públicas, es necesario reforzar el papel y responsabilidades que tienen los municipios de la zona metropolitana. Conforme a la legislación vigente, a ellos corresponde no solo la administración de las licencias y permisos de construcción y fraccionamientos, sino también las de autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, así como la de proveer los servicios básicos municipales e inclusive intervenir en los procesos de regularización territorial.

La legislación en la materia, tanto ambiental como urbana, prevén un régimen de control y sanciones en la materia, dirigida tanto a propietarios, poseedores y ocupantes irregulares, como a funcionarios públicos y

otros actores auxiliares, como el caso de notarios públicos y registradores. Dicho régimen jurídico debe aplicarse para evitar el crecimiento urbano en espacios no autorizados, como es el caso de las Áreas Naturales Protegidas, humedales y otras con valores ambientales, así como las zonas de riesgo, las superficies agropecuarias y forestales u otras que así se considere necesario.

En este sentido, también se considera necesario fortalecer el vínculo entre los mecanismos de vigilancia y los instrumentos de planeación urbana a nivel local. Para ello, los Programas de Desarrollo Urbano Municipales y los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano deberán incorporar disposiciones normativas específicas orientadas a delimitar el crecimiento de los asentamientos humanos.

De manera complementaria, se reconoce la zonificación forestal como instrumento de política nacional previsto en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, cuyo objeto es identificar, agrupar y ordenar los terrenos forestales y preferentemente forestales con base en criterios de conservación, restauración y manejo sustentable. Al tratarse de un mandato de carácter federal, sus disposiciones son de observancia obligatoria, por lo que los mecanismos de vigilancia y control del crecimiento urbano deberán considerar sus determinaciones, a fin de evitar la ocupación de suelos forestales y asegurar la congruencia entre la política urbana y la política ambiental. En este sentido, su mención dentro de los instrumentos de vigilancia y control responde a dicha obligatoriedad normativa, al tiempo que se considera de manera específica dentro del Modelo de Ordenamiento Territorial del Programa, asegurando su articulación con la estrategia territorial propuesta.

Fortalecimiento de la función de vigilancia del ordenamiento territorial

El presente instrumento reconoce que la facultad de controlar y vigilar la utilización del suelo corresponde a los municipios conforme al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el caso de la Ciudad de México, las funciones de verificación y vigilancia corresponden principalmente a instancias del gobierno central, de acuerdo con su régimen constitucional. Entre los organismos encargados destacan el Instituto de Verificación Administrativa, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, la Secretaría de Planeación, Ordenamiento Territorial y Coordinación Metropolitana, la Secretaría del Medio Ambiente y las alcaldías. Estas últimas conforman las comisiones de asentamientos humanos irregulares, las cuales determinan qué asentamientos humanos someter a regularización y, en su caso, aplican las acciones de verificación y sanción de manera conjunta con la Secretaría del Medio Ambiente, en términos de lo previsto en la legislación local aplicable, además de destinar parte de su presupuesto a los diagnósticos correspondientes. Las alcaldías participarán en tareas de apoyo, detección y canalización de incidencias, además de contar con facultades de sanción y verificación.

Por otra parte, algunas entidades federativas cuentan con organismos especializados en la materia ambiental y del ordenamiento territorial y urbano, tales como: la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de México; la Procuraduría de Protección al Ambiente del Estado de Morelos; o los institutos de Verificación Administrativa que pueden contribuir substancialmente a fortalecer la vigilancia del ordenamiento territorial en la ZMVM.

La ciudadanía podrá colaborar de esta función a través de las denuncias ciudadanas cuando identifiquen construcciones, ocupaciones y otros aprovechamientos que contravengan las disposiciones vigentes. La acción de verificación de estos órganos deberá acatar en todo momento las disposiciones establecidas en las leyes locales relativas al procedimiento administrativo.

El municipio podrá celebrar convenios de colaboración administrativa con la entidad federativa para que esta última asuma parte o la totalidad de las funciones de verificación del ordenamiento territorial. En el caso de la Ciudad de México, dichos mecanismos serán instrumentados por el Gobierno de la entidad, sin que ello implique la transferencia de atribuciones por parte de las alcaldías.

9.6. Instrumentos de coordinación y gobernanza

Contempla los instrumentos que permitan lograr dos objetivos: el primero, relacionado con la convergencia y coordinación general de las autoridades involucradas en la formulación, consulta, aprobación, cumplimiento, ejecución, seguimiento y evaluación del POZMVM; y el segundo, tiene que ver con la creación y operación de plataformas para la coordinación sectorial, entre las diversas dependencias y entidades públicas que intervienen en la Zona Metropolitana en temáticas o materias específicas (agua, movilidad, medio ambiente, riesgo, seguridad, entre otras).

En este marco, los instrumentos aquí señalados se articulan con lo desarrollado en el apartado 10. Gestión y gobernanza, donde se profundiza en los mecanismos, estructuras y dinámicas de coordinación intergubernamental que sustentan la implementación del Programa.

También comprende los instrumentos que permitan la concurrencia y unión de las dependencias y entidades públicas de los tres ámbitos de gobierno, en la ejecución y operación de las acciones, obras o proyectos prioritarios, así como para brindar los servicios públicos de carácter metropolitano, que se consideren estratégicos.

Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM)

El Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México y su Secretariado Técnico Conjunto, que han laborado en la formulación y promoción de la actualización del POZMVM, pueden fortalecerse para constituirse en la instancia que permita convocar e integrar, de forma permanente, a los gobiernos federal, estatal, de los municipios y alcaldías para el cumplimiento y seguimiento del citado Programa, así como para la promoción, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones, proyectos, obras y servicios públicos contemplados en el mismo.

Se reconoce que el Convenio de Coordinación para la instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 2017, así como su Primer Convenio Modificadorio (actualmente en revisión por parte de las consejerías jurídicas), constituyen antecedentes relevantes de coordinación intergubernamental, al establecer la coordinación y concurrencia de acciones e inversiones de impacto metropolitano entre los tres órdenes de gobierno en la ZMVM, incluyendo la participación de las entidades federativas involucradas, así como la conformación del propio Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México.

En este sentido, se plantea que, a partir de la expedición de la Ley de Coordinación Metropolitana del Valle de México se lleve a cabo un Reglamento para el CDMVM con mayor alcance y sustento jurídico, y que su misión sería el diseñar, consensuar, promover y dar seguimiento a las políticas integradas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano, uso de suelo, vivienda, movilidad, gestión del agua, medio ambiente y otros temas metropolitanos, con una visión de largo plazo y sostenibilidad.

Comisiones Metropolitanas

El fortalecimiento o creación de estas comisiones tiene como objetivo consolidar espacios de articulación entre los distintos órdenes de gobierno que intervienen en la Zona Metropolitana del Valle de México, favoreciendo la atención integral de problemáticas comunes.

En este marco, las Comisiones contribuyen a la coordinación intergubernamental y al análisis de temas estratégicos, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades competentes, ni de las decisiones que correspondan a las instancias superiores de gobernanza metropolitana.

Fundamento jurídico

El Artículo 122, C. de la CPEUM faculta a la Federación, la CDMX y sus demarcaciones territoriales, así como a los estados y municipios de la ZMVM para establecer mecanismos de coordinación administrativa en materia metropolitana.

En la Ciudad de México, el Artículo 19 de la Constitución Política refiere específicamente a la coordinación metropolitana, estableciendo la facultad de la jefatura de gobierno para suscribir convenios para la creación de instancias de coordinación con la Federación y otras entidades federativas orientadas a la atención de asuntos de interés metropolitano.

El Artículo 139, fracción II de la CPELMSM faculta al Gobierno del Estado y a los Ayuntamientos para coordinarse con la Federación y con las entidades federativas colindantes con el Estado en materias de interés metropolitano, asimismo establece la atribución de “conformar con dichas entidades las comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus atribuciones y conforme a las leyes de la materia.” (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 1917).

En el Estado de Hidalgo la Constitución Política dispone en su Artículo 141, fracción XVIII la facultad del Estado y los municipios para celebrar convenios con la Federación y otros estados y sus municipios que tengan por objeto regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las conurbaciones o zonas metropolitanas; el Artículo 116, fracción X de la CPELSMOR prevé una atribución análoga en favor del Estado y los Municipios de Morelos.

Propuesta de instrumento

Se propone revitalizar las Comisiones Metropolitanas como instancias de coordinación sectorial, cuya finalidad es generar insumos técnicos, así como propuestas y mecanismos de coordinación en las materias metropolitanas de su competencia. Lo anterior, considerando que actualmente no operan de forma continua, a fin de fortalecer su contribución en la atención de los temas de interés metropolitano.

En este sentido, se plantea impulsar su funcionamiento mediante la articulación entre los gobiernos de las entidades federativas y el gobierno federal, a través de las dependencias competentes en cada materia, de conformidad con sus respectivas atribuciones. De manera particular, se propone fortalecer las Comisiones Metropolitanas de Agua y Drenaje (CADAM); Movilidad (COMEMOVI); Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (COMEPROC); y la creación de la Comisión Metropolitana de Finanzas (COMEFIN), sin perjuicio de las demás comisiones establecidas o que se determinen conforme a las necesidades metropolitanas y con aprobación del Consejo.

En el ámbito de sus atribuciones, las Comisiones Metropolitanas desarrollarán acciones orientadas a analizar y proponer proyectos, acciones e instrumentos en materia metropolitana, así como a coordinar esfuerzos entre dependencias competentes y dar seguimiento a los acuerdos que correspondan dentro de su ámbito. Asimismo, podrán contribuir a la generación de información y a la formulación de propuestas que favorezcan la atención de problemáticas sectoriales en la Zona Metropolitana del Valle de México, promoviendo la congruencia entre las políticas de los distintos órdenes de gobierno.

Las Comisiones se integrarán por las personas titulares de las dependencias competentes de la Administración Pública Federal, así como por las personas titulares de las secretarías u homólogas en la materia de cada una de las entidades federativas que integran la Zona Metropolitana, además de los integrantes del Secretariado. Podrán designarse personas suplentes y, cuando se estime pertinente, invitar a representantes de otras dependencias, entidades y actores de los sectores público, académico, social y privado, en función de los asuntos a tratar.

Para su adecuado funcionamiento, las Comisiones deberán organizarse internamente y designar a la persona que ocupará la Presidencia, quien será responsable de representar a la Comisión, convocar a sesiones y dar seguimiento a los asuntos de su competencia. Las sesiones se celebrarán de manera ordinaria al menos cada seis meses, así como de forma extraordinaria cuando se requiera.

Las Comisiones Metropolitanas elaborarán su programa anual de trabajo, así como informes semestrales de avance y un informe anual de resultados. Asimismo, remitirán propuestas de proyectos, acciones e instrumentos metropolitanos para su consideración en las instancias correspondientes.

Finalmente, se busca que las Comisiones Metropolitanas fortalezcan su papel como espacios de articulación técnica e intergubernamental, facilitando la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno y federal, y los actores sociales y económicos, con una visión de largo plazo orientada a la resiliencia, la equidad territorial y la sostenibilidad.

Agencias, organismos, empresas y consorcios interestatales e intermunicipales

El presente instrumento tiene como propósito reconocer que las cuestiones metropolitanas responden a distintas escalas y geografías y que no todas las soluciones demandan la participación de todos los gobiernos que en términos formales integran la zona metropolitana. Es así como se plantea establecer un marco de coordinación e intercambio que permita la constitución de agencias, consorcios o empresas públicos y/o público privadas, enfocadas en la construcción y operación de proyectos comunes o a la prestación de servicios públicos específicos o por materia, con la participación de la Federación, los gobiernos estatales, los municipios y, en el caso de la Ciudad de México, el Gobierno de la entidad, con la participación de las alcaldías en la implementación y coordinación territorial de las acciones correspondientes.

Estas figuras pueden tener diferentes naturalezas o denominaciones, incluyendo: colectivos, cooperativas, fideicomisos comunitarios, mancomunidades, asociaciones, sistemas de gestión, entre otros.

Con esas entidades se puede fortalecer la gestión integrada en los aspectos metropolitanos críticos. La creación de agencias públicas metropolitanas, de participación gubernamental múltiple, puede constituirse como un poderoso instrumento para resolver los problemas metropolitanos, con una visión, operación, financiamiento y administración integral. Entre los temas que destacan se encuentra el de Movilidad y Transporte de la ZMVM.

Fundamento jurídico

El Artículo 115, fracción III, tercer párrafo de la CPEUM dispone que “Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas” (Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917).

Asimismo, el Artículo 122 de la propia Constitución establece el régimen jurídico de la Ciudad de México, en el cual las atribuciones para la coordinación intergubernamental, así como para la creación de organismos y entidades públicas, corresponden al Gobierno de la entidad, sin que las alcaldías cuenten con facultades para constituir dichas figuras de manera autónoma. En este sentido y en sustento del artículo 26 fracción XXV de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública de la Ciudad de México, será la Secretaría de Gobierno la responsable de la coordinación operativa de la planeación metropolitana, con la participación de autoridades locales.

Por su parte, el Artículo 11, fracciones VII y X de la LGAHOTDU facultan a los municipios, en los mismos términos, para celebrar convenios para ejercer de forma coordinada la prestación de servicios públicos, adicionalmente el Artículo 39 prevé la coordinación en las materias de interés metropolitano.

Las constituciones, leyes orgánicas y legislación específica en las materias del ámbito metropolitano vigentes en las entidades federativas que integran la ZMVM contienen previsiones jurídicas acordes con las del nivel federal para dar pleno sustento jurídico a la asociación entre ámbitos de gobierno para la mejor

prestación de los servicios públicos y para garantizar el cumplimiento de los objetivos de los programas metropolitanos.

Propuesta de instrumento

En la zona metropolitana se promoverá la constitución de organismos, empresas o consorcios metropolitanos que tengan como objetivo ejecutar y operar las obras y proyectos prioritarios y/o brindar funciones y/o servicios públicos de carácter metropolitano. Para su constitución será necesaria la participación responsable de las autoridades que ejerzan su jurisdicción en el territorio sobre el cual el proyecto tenga repercusión directa. En el caso de la Ciudad de México, dichas figuras serán constituidas por el Gobierno de la entidad, con la participación de las alcaldías en la implementación, operación y seguimiento territorial de los proyectos.

La naturaleza jurídica de dichas entidades paraestatales puede ser muy variada y flexible, atendiendo a los distintos perfiles que se consideren convenientes: pueden constituirse como organismos públicos descentralizados, para cubrir funciones o servicios públicos específicos; o como empresas paraestatales, con la participación que se convenga con los diversos interesados; e incluso, pueden crearse fideicomisos con fines determinados, como la construcción o el financiamiento de obras o proyectos. Esa tipología de entidades públicas permite un diseño muy flexible en la determinación de sus fines, la integración de participantes, la composición del patrimonio, los mecanismos de órganos de gobierno y de administración, los procedimientos para la toma de decisiones, así como en otros aspectos o regulaciones que se consideren convenientes.

Por ello, se propone la creación de agencias, organismos, empresas o consorcios de carácter metropolitano, que cuenten con instrumentos de financiamiento multifuente, combinen aportaciones públicas, cooperación internacional y esquemas de colaboración público-privada, con el fin de garantizar su sostenibilidad operativa y capacidad de inversión en proyectos estratégicos. Los sectores privado y social podrán participar en los consorcios y empresas como inversionistas y tendrán las atribuciones para la toma de decisiones que se establezcan en los acuerdos y convenios que se celebren para su constitución.

Las actas constitutivas, acuerdos, decretos y convenios establecerán la procedencia de los recursos humanos y económicos que aportará cada ámbito de gobierno participante, que en su caso podrán contemplar financiamiento proveniente del Fondo Metropolitano propuesto en el presente POZMM.

De forma enunciativa y no limitativa, se propone que se puedan constituir agencias, empresas y consorcios interestatales e intermunicipales para la construcción y operación de proyectos metropolitanos en las siguientes materias:

- Transporte y movilidad;
- Infraestructura hídrica (Agencia/autoridad que no se limite al abasto y la distribución de agua, también la gestión de riesgos hidrometeorológicos y la operación coordinada de la infraestructura de regulación. En ese sentido, se tiene como antecedente la propuesta de la Autoridad Hídrica Metropolitana (AHM), propuesta por SAGUA, que se alinea con este instrumento;
- Catastro;
- Gestión de residuos sólidos;
- Protección ambiental; y
- Adaptación y mitigación del cambio climático.

Red parlamentaria metropolitana (Parlamento Metropolitano del Valle de México)

Consiste en la constitución de un Parlamento Metropolitano conformado por diputaciones que presiden o integran comisiones vinculadas con asuntos de interés metropolitano en los congresos las entidades federativas que conforman la ZMMV. El Parlamento Metropolitano tiene como objetivo la configuración de

un espacio para el intercambio de experiencias y la construcción de una agenda legislativa conjunta que permita promover iniciativas de leyes locales desde una perspectiva metropolitana, siempre con respeto a la autonomía de cada poder legislativo local.

Debe precisarse que el presente instrumento no representa una innovación exclusiva del POZMVM, pues se trata de una iniciativa de colaboración y coordinación que ya cuenta con cierto impulso y consenso por parte de las legislaturas de las entidades federativas que integran la ZM, no obstante, aquí se proponen elementos concretos respecto de su conformación, organización y alcances, los cuales buscan contribuir al logro de los objetivos del Parlamento Metropolitano.

Experiencias en otras zonas metropolitanas

A pesar de que no se tiene registro de la operación de redes orientadas específicamente al impulso de iniciativas de ley respecto de temas metropolitanos entre legislaturas locales de estados federales, sí existen experiencias relevantes de alianzas entre congresos de diversos países, así como entre congresos locales de una federación para promover una agenda legislativa conjunta en temas de interés común.

ParlAmericas

Es una organización fundada en 2001 en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos que reúne a congresistas de 35 parlamentos nacionales de América y el Caribe que tiene como objetivo propiciar la colaboración diplomática para privilegiar principios democráticos; esta red celebra asambleas y encuentros en los que se emiten declaraciones multilaterales en torno a temas como género, migración y cambio climático. México es miembro activo de esta organización a través de las dos cámaras del Congreso de la Unión. (ParlAmericas, 2025).

National Conference of State Legislatures (NCSL)

La experiencia más consolidada de cooperación entre poderes legislativos locales pertenecientes a una misma federación es la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales (NCSL por sus siglas en inglés) que se integra por los representantes de las 50 legislaturas estatales, así como de los órganos legislativos del distrito de Columbia y de los territorios de Estados Unidos de América. Esta institución fundada en 1975, además de promover la colaboración entre legislaturas y la consolidación de un frente común ante acciones intervencionistas de la Federación, ha funcionado como un espacio para la investigación, intercambio de experiencias, diálogo con especialistas y profesionalización de legisladores y asesores (National Conference of State Legislatures, 2025).

Red de Legisladores Estatales para el Cambio Climático (RELECC)

Una experiencia reciente e innovadora a nivel nacional es la Red de Legisladores Estatales para el Cambio Climático (RELECC) fundada en mayo de 2025, la cual tiene como objetivo reunir diputados en activo de los congresos de las 32 entidades federativas para facilitar el intercambio de experiencias, así como la promoción de una agenda legislativa de largo alcance para atender los desafíos que representa el cambio climático en el territorio nacional. Uno de los aspectos más atractivos de esta iniciativa es que se concibe como un espacio apartidista y plural en el que se privilegia la acción colaborativa para el fortalecimiento del marco jurídico en materia climática, dejando de lado visiones y tensiones propias de los grupos políticos (Red de Legisladores Estatales para el Cambio Climático, 2025).

Fundamento jurídico

El instrumento de coordinación y gobernanza “Parlamento Metropolitano” que propone el POZMVM tiene sustento jurídico en las disposiciones vigentes en las cuatro entidades federativas que conforman la ZM, por lo que, en primera instancia, su conformación e implementación no exige la aprobación de reformas adicionales, ya que en la CDMX la figura está prevista desde la Constitución de 2017, mientras que en los estados de México e Hidalgo se decretaron reformas específicas a las leyes orgánicas de los poderes legislativos a principios de 2025; en Morelos, la ley vigente prevé la colaboración con congresos de otras entidades federativas, aunque a un nivel más general.

En la Ciudad de México la figura del parlamento metropolitano tiene rango constitucional, pues el Artículo 29, Literal D, Inciso q) de la Constitución Política de la Ciudad de México establece que es competencia del Congreso de la Ciudad de México promover la conformación del Parlamento Metropolitano. Adicionalmente, la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México dispone en su Artículo 13, fracción LXVI que es atribución del Congreso local “impulsar la coordinación con los Congresos Locales de las entidades de la Zona Metropolitana del Valle de México, con apego a los principios federalistas y respeto a la soberanía de estas entidades, respecto a la Coordinación Metropolitana y Regional” (Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, 2018).

Por su parte, el Artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México faculta a la legislatura para establecer comunicación con poderes de otras entidades federativas, mientras que el Artículo 37 Bis establece específicamente que la legislatura se coordinará con los congresos de la ZMVM “a fin de promover la conformación del Parlamento Metropolitano, con apego y respeto a la soberanía de las entidades, como un mecanismo no vinculante de análisis y discusión, que servirá para enriquecer los trabajos legislativos en los respectivos congresos locales, bajo una visión metropolitana” (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, 1995). En el Estado de Hidalgo, la Ley Orgánica del Poder Legislativo establece en su Artículo 48 Bis una facultad análoga para el Congreso del Estado (Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo, 2009).

En Morelos, la fracción III del Artículo 65 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado dispone que es facultad de la Comisión de Reglamentos, Investigación, Prácticas y Relaciones Parlamentarias promover la “cooperación y coordinación entre las Comisiones Homologas de las entidades federativas que, coadyuven a enriquecer las actividades legislativas” (Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos, 2001).

Propuesta de Parlamento Metropolitano

Para enfrentar la complejidad que representa la constitución de un marco jurídico de alcance metropolitano en una zona metropolitana interestatal, como es el caso de la ZMVM, es fundamental que los poderes legislativos de cada entidad federativa, en pleno ejercicio de su independencia como integrantes de la Federación, participen en la configuración de una agenda legislativa conjunta que promueva la institución de figuras jurídicas transversales a nivel metropolitano, evitando así asimetrías regulatorias que podrían desencadenar efectos adversos o profundizar problemáticas ya existentes en la metrópoli. Es bajo esta premisa que se propone que las diputaciones de los cuatro congresos que conforman la zona metropolitana participen en un espacio de colaboración e intercambio denominado “Parlamento Metropolitano”.

Una vez constituido, el Parlamento Metropolitano establecerá en su reglamento interno las normas para su integración, estructura, objetivos, financiamiento y mecanismos para la adopción de acuerdos. Aquí se proponen elementos generales que pueden contribuir a su definición.

El Parlamento será una organización plural y diversa integrada por legisladores en funciones que formen parte de las comisiones legislativas de sus respectivos congresos en las que se aborden temas como: ambiente, agua, cambio climático, desarrollo urbano, movilidad, infraestructura, gestión integral de riesgos, protección civil, seguridad, finanzas y zonas metropolitanas; las diputaciones interesadas en formar parte del parlamento deberán acreditar dicha condición.

El objetivo del Parlamento Metropolitano será promover la coordinación y cooperación entre legisladores con el fin de fortalecer las leyes locales de forma integral desde una visión metropolitana a partir del intercambio de experiencias y del diálogo con especialistas, académicos, y organizaciones de diversos sectores.

La estructura deberá incluir al menos un órgano máximo de deliberación, conformado por el total de las diputaciones participantes, una mesa directiva o espacio para la dirección de las intervenciones y los

debates; así como las mesas temáticas o grupos de trabajo especializados en cada asunto de interés metropolitano.

Se propone que el Parlamento celebre al menos dos asambleas ordinarias al año, y las extraordinarias que sean necesarias de acuerdo con las necesidades regulatorias de la ZMVM; en dichas reuniones el Parlamento adoptará acuerdos generales no vinculantes en los que se podrán establecer compromisos para la promoción de actualizaciones al marco jurídico local, éstas se tomarán por mayoría absoluta de los legisladores en funciones presentes que integren el Parlamento Metropolitano.

A pesar de que los acuerdos no serán vinculantes, se buscará que la conformación del Parlamento tienda hacia un equilibrio entre el número de legisladores de CDMX, Estado de México, Hidalgo y Morelos; sin importar el grupo parlamentario al que representan en sus congresos; lo anterior con el fin de evitar que algún estado tenga mayor peso en la toma de decisiones del órgano.

9.7. Matriz de instrumentación

El siguiente cuadro exhibe una matriz resumen del componente de instrumentación, señalando la clasificación, dependencias responsables de la implementación, sustento jurídico y relación con el componente de estrategias de cada uno de los instrumentos propuestos en el POZMVM.

Cuadro 3. Matriz de instrumentos

Tipología	Instrumento	Descripción	Autoridades involucradas	Sustento jurídico	Vinculación con Estrategias
Instrumentos jurídico-normativos	Sanción jurídica del POZMVM	Proporciona el conjunto de mecanismos y procedimientos legales que permitan a la instancia de coordinación metropolitana, la formulación, consulta pública, deliberación, acuerdo de aprobación, publicación y difusión del presente POZMVM.	- Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM) - Poderes ejecutivos de las entidades federativas, de los municipios y alcaldías.	- Capítulo Quinto y Sexto de la LGAHOTDU; - Primer Convenio Modificatorio al Convenio De Coordinación para la instalación del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México, que celebran la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Ciudad de México, y los Estados de México, Hidalgo y Morelos.	N/A
	Ley de Desarrollo Metropolitano para el Valle de México	Se trata de una propuesta de contenido temático que debería observar una Ley en materia Metropolitana para el Valle de México	Congresos de las entidades federativas de la ZMVM	Art. 122 C de la CPEUM	ES1, ES2, ES3, ES4
	Reformas constitucionales para regular el fenómeno metropolitano	Consiste en promover la actualización de la Constitución General para reconocer el fenómeno metropolitano y abrir	- Congreso de la Unión - Congresos de las entidades federativas del país	Artículo 135 de la CPEUM	

Tipología	Instrumento	Descripción	Autoridades involucradas	Sustento jurídico	Vinculación con Estrategias
		paso a las regulaciones legislativas atinentes			
	Iniciativa de Ley General Metropolitana	Se trata de una propuesta de contenido temático que debería observar la Ley General en materia Metropolitana para regular y dar solidez jurídica al ámbito de acción metropolitano en todo el país.	Congreso de la Unión	Se fundamentará en la eventual reforma a la CPEUM	ES1, ES2, ES3, ES4
	Reformas a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Propuesta alternativa de actualización en caso de no transitar por una Ley General Metropolitana.	Congreso de la Unión	Artículo 73, fr. XXIX-C	ES1
	Iniciativa de Ley General de Ordenamiento Territorial	Reconocimiento de elementos para regular el fenómeno metropolitano que deberá contemplar la eventual Ley General de Ordenamiento Territorial	Congreso de la Unión	Artículo 73, fr. XXIX-C y XXIX-G de la CPEUM	ES1, ES2, ES3,
	Reformas a la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial	Se trata de una propuesta de contenido temático que deberán abordar las reformas legislativas a la Ley General de Movilidad y Seguridad Vial con el fin de dar sustento normativo a la regulación y gestión metropolitana de la movilidad	Congreso de la Unión	Artículo 73, fr. XXIX-C de la CPEUM	ES4, ES5, MP3, MP4, MP5
	Reformas a la Ley de Aguas Nacionales	Se trata de una propuesta de contenido temático que deberán abordar las reformas legislativas a la Ley de Aguas Nacionales con el fin de dar sustento normativo a la regulación y gestión metropolitana del recurso hídrico	Congreso de la Unión	Artículo 73, fr. VII de la CPEUM	ES1, RA1
	Reformas a la Ley Federal sobre	Se trata de una propuesta de contenido temático	Congreso de la Unión	Artículo 73, fr. XXV de la CPEUM	RD11, FA2

Tipología	Instrumento	Descripción	Autoridades involucradas	Sustento jurídico	Vinculación con Estrategias
	Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos en México	que deberán abordar las reformas legislativas a la LFMZAAH con el fin de dar sustento normativo al Sistema Metropolitano de Patrimonio Cultural y Biocultural			
	Homologación administrativa y de planeación	Consiste en la promoción de la homologación normativa en múltiples ámbitos, tales como las Reglas generales para la urbanización, dictámenes de impacto, integración tarifaria, continuidad en la zonificación en corredores metropolitanos y alcances de instrumentos de fomento agrícola y biocultural.	• Poderes legislativos de las entidades federativas. • Secretarías competentes en materia de desarrollo urbano, finanzas, protección civil, gestión hídrica y ambiente de las entidades federativas, así como dependencias administrativas competentes de los municipios y alcaldías.	• N/A	ES1, ES4, ES5, MP3, MP4
Instrumentos de gestión, regulación y fomento del suelo y la vivienda	Organismo público responsable de la gestión del suelo en la ZM	Se propone crear un organismo público, con autonomía técnica y de gestión encargado de la rectoría y conducción del proceso de gestión de suelo reservas y proyectos estratégicos.	• Ejecutivos locales	• Art. 27, p.3; 115, p.1, fr. V, a) y b); p.2 de la CPEUM.	EU2
	Gravamen al desperdicio urbano	Se trata de un nuevo impuesto local que tiene como objetivo desincentivar la especulación provocada por inmuebles sin construcciones o subutilizados en zonas consolidadas de la ZMVM	• Secretarías de finanzas locales o equivalentes. • Tesorerías municipales.	• Art. 4, fr. III y 77, fr. II de la LGAHOTDU. • Art. 16 C, 4, b) de la CPCCM. • Art. 26, fr. XX de la LVCM. • Art. 5.2, fr. II, g) del Libro V del CAEM. • Art. 80 y 83 de la LAHDUyOTH. • Art. 99, fr. III Y 100 LOTDUSEM.	RD2
	Polígonos de desarrollo y construcción prioritarios	Es un mecanismo que permite la movilización de la propiedad en terrenos	• Autoridades estatales y municipales en materia de	• Art. 85 LGAHOTDU.	RD1, RD2

Tipología	Instrumento	Descripción	Autoridades involucradas	Sustento jurídico	Vinculación con Estrategias
		baldíos o subutilizados mediante declaratorias que establecen plazos para su edificación, en caso de no realizarse procede la enajenación forzosa en subasta pública.	- desarrollo urbano. - Secretarías de finanzas locales o equivalentes - Tesorerías municipales. - Autoridades en materia registral de las entidades federativas.	- Art. 5.9, fr. XXVI y 5.10, fr. XXV del LQCAEM. - Art. 130, fr. I Y 205, fr. XII de la LAHDUyOTH.	
	Instrumentos para flexibilizar la zonificación	Se trata mecanismos que permiten hacer adecuaciones transparentes y bajo la supervisión de la autoridad para hacer viable el ajuste de la normatividad de los instrumentos de planeación. Específicamente se propone: zonificación flotante, zonas especiales.	- Congresos locales - Autoridades estatales y municipales en materia de desarrollo urbano.	Art. 27, p.3; 115, p.1, fr. V, a) y b); p.2 de la CPEUM.	RD6, RD7
	Promoción de vivienda asequible	Busca diversificar la oferta de vivienda para los grupos de menor ingreso mediante: (i) el establecimiento de Zonas Especiales de Interés Social en los instrumentos de planeación; (ii) la construcción de una reserva de suelo público orientada a la producción social asistida de la vivienda; (iii) el establecimiento de condiciones a desarrolladores para dotar vivienda incluyente y (iv) la declaración de polígonos de urbanización social para intervenir en las lógicas de la irregularidad urbanística y de títulos de propiedad	- SEDATU - INSUS - Autoridades estatales, municipales y de las alcaldías en materia de desarrollo urbano. - Órganos locales competentes en materia de vivienda	- Art. 4º, 2º B, f. VII, 123 A, f. XII de la CPEUM. - Título noveno de la LGAHOTDU. - Título Segundo de la Ley de Vivienda. Estado de México - Art. 5º de la CPEM - Art. 5.2, fr. II, f) y fr. III, h); y Art. 5.10 del Libro V del CAEM. - Art. 16 y 19 de la LVEM. - Art. 39, fr. XIV y 96, fr. II de la LOAPEM. - Art. 9, E y 16, E de la CPCM. - Art. 3 y 11, fr. IV de la LVCM. - Art. 31, fr. XVI y 42 Bis de la LOPEAPCM. - Art. 8º CPEH. - Art. 4 Bis , 121 de la LAHDUyOTH. - Art. 2, 5 y 47 y Título sexto de la de la LVEH.	EU1, RD1, EU3,

Tipología	Instrumento	Descripción	Autoridades involucradas	Sustento jurídico	Vinculación con Estrategias
Instrumentos económicos y financieros	Impulso a la recaudación del impuesto predial	Mejora de las capacidades administrativas para la mejora de la recaudación del impuesto predial, así como acuerdos para que los municipios transfieran sus funciones recaudatorias a las entidades federativas, quienes devolverán los recursos a los municipios. Actualización de los registros catastrales y el ajuste a la base gravable y las cuotas para que se aproximen al 1% del valor de la propiedad.	- Autoridades estatales y municipales en materia de desarrollo urbano. - Secretarías de finanzas locales o equivalentes - Tesorerías municipales.	- Art. 1 Bis de la CPCLSM. - Art. 91, fr. I de la LOTDUSM. - Art. 30 de la LVEM. - Art. 155 fr. IV CPEUM - Arts. 126 a 133 BIS CFCM. - Arts. 107 a 112 CFEMyM. - Arts. 9 al 27 LHMEH. - Arts. 93 Ter a 93 Ter-12 LGHMEM.	MG4
	Fideicomiso Metropolitano del Valle de México	Constitución de un fideicomiso público ente los gobiernos locales de las cuatro entidades federativas que concentre recursos aportados por la federación, entidades federativas y municipios para el financiamiento de obras y acciones de interés metropolitano.	Secretarías de finanzas locales o equivalentes.	- Art. 90 CPEUM. - Cap. IV y V de la LFEP. - Art. 10, fr. XIV, 11, fr. VI y VII, 8, FR. XXI de la LGAHOTDU - Art. 19, 2 de la CPCM. - Art. 9, fr. II de la LCMCM. - Art. 48 y Cap. IV de la LOPEAPCM. - Cap. II de la LATRPERCM. - Art. 139, fr. II, c) de la CPEM. - Art. 5.28 del Libro V del CAEM. - Art. 29, fr. XI de la LOAPEM. - Art. 141, fr. XVIII de la CPEH. - Art. 81, fr. VII de la LAHDUyOTH. - Cap. IV LCDMEH. - Art. 51 a 54 de la LOAPEH. - Cap. V de la LEPEH.	MG4

Tipología	Instrumento	Descripción	Autoridades involucradas	Sustento jurídico	Vinculación con Estrategias
				- Art. 116, fr. X de la CPELMS. - Cap. IV LCDMEM. - Art. 49 LOAPELMS. - Art. 41, fr. XXXI de la LOMEM.	
	Contribuciones de mejoras	Integración de ajustes a la legislación para flexibilizar y ampliar el alcance de los instrumentos vigentes, así como explorar esquemas de financiamiento de obras de magnitud intermedia.	- Congresos locales - Secretarías de finanzas locales o equivalentes - Tesorerías municipales.	- Art 115 CPEUM - Art. 165 a 171 del CFCM. - Art. 202 a 216 del CFEMyM. - Art. 67 a 75 de la LGHEM - Art. 126 a 128 de la LGHMEM - Art. 4 LHEH y 8 de la LHMEH	MG4, ES1, ES5, MP2
	Gestión de la valorización del suelo	Permite gestionar la valorización provocada por el incremento de edificabilidad, la incorporación de suelo periférico y el cambio de uso del suelo mediante retribuciones a la ciudad.	Autoridades estatales y municipales en materia de desarrollo urbano.	- Art. 27, p.3; 115, p.1, fr. V, a) y b); p.2 de la CPEUM. - Art. 59 LGAHOTDU. - Art. 16, C, 1 de la CPCM. - Art. 122 de la CPELMS. - Art. 5.10, fr. I y VIII del Libro V del CAEM. - Art. 141, fr. XVIII, a) y d) de la CPEH. - Art. 9, fr. I, IV y V de la LAHDUyOTH. - Art. 116 fr. I y IV de la CPELSMOR. - Art. 116, fr. I, IV y VI de la LOTDUSM.	MP1, MP2, EU4
Instrumentos administrativos	Acuerdos de colaboración administrativa	Permite que las autoridades municipales y estatales que forman parte de la ZMVM celebren convenios de colaboración administrativa en múltiples materias para que la entidad federativa se haga cargo de funciones municipales.	- Secretarías de la administración pública de las entidades federativas. - Gobiernos municipales y de las alcaldías.	- Art. 73, fr. XXIX-C, 115, frs. II, c) y d); III y V de la CPEUM - Art. 13 de la LGAHOTDU. - Art. 61, fr. XLIV y XLV, 125 y 126 de la CPEM. - Art. 5.8, fr. III y 5.10, fr. XIV del Libro V del CAEM. - Art. 139, L) de la CPEH. - Art. 6, frs. XI y XIII de la LAHDUyOTH. - Art. 115, fr. II y 71 de la CPELSMOR. - Art. 7, fr. XIV de la LAHOTDUM.	MG1 y MG2
	Dictaminación de congruencia	Se propone una serie de criterios mínimos	Secretarías competentes en	Art. 44 LGAHOTDU	MG1, MG2, MG3

Tipología	Instrumento	Descripción	Autoridades involucradas	Sustento jurídico	Vinculación con Estrategias
		que deberá observar la dictaminación de congruencia que realicen los gobiernos de las entidades federativas para los instrumentos de planeación del orden municipal o de las alcaldías, así como respecto de las licencias y autorizaciones de acciones urbanísticas.	materia de desarrollo urbano de las entidades federativas		
Instrumentos de vigilancia y control	Mecanismo para fortalecer el control del crecimiento urbano y combatir el crecimiento irregular y desordenado	Se trata de una propuesta de modificación en las políticas agrarias de la Procuraduría Agraria (PA) y el Registro Agrario Nacional (RAN) para evitar las prácticas en la materia que propician la pulverización y la titulación de la tierra y su ocupación desordenada.	• SEDATU • INSUS • Procuraduría Agraria • RAN	N/A	EU1, EU4
	Fortalecimiento de la función de vigilancia del ordenamiento territorial	Propone la creación o el fortalecimiento de órganos del orden municipal que permitan verificar, inspeccionar, comprobar y vigilar que la ocupación y el aprovechamiento del suelo es acorde con lo establecido en el POZMVM y en los programas de jerarquía municipal.	• Procuradurías municipales de ordenamiento territorial o equivalentes. • Procuradurías Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la CDMX.	• Artículo 115, fracción IV, d de la CPEUM	EU4
Instrumentos de coordinación y gobernanza	Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM)	Se propone el fortalecimiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México (CDMVM) como instancia competente para convocar e integrar a los gobiernos federal, estatal y de las alcaldías y municipios al cumplimiento del POZMVM.	• Titulares del ejecutivo federal y local de las entidades federativas.	• Art. 122, C. de la CPEUM.	MG1, MG2



Tipología	Instrumento	Descripción	Autoridades involucradas	Sustento jurídico	Vinculación con Estrategias
	Comisiones Sectoriales	El fortalecimiento o creación de estas comisiones tiene como objetivo el establecer las plataformas de coordinación sectorial entre los distintos niveles de gobierno involucrados en la ZMVM, fungiendo como instancias técnicas para coordinar acciones en el territorio metropolitano.	Titulares de las dependencias competentes en cada materia de interés metropolitano del gobierno federal y de las entidades federativas.	- Art. 122, C. de la CPEUM. - Art. 39 de la LGAHOTDU. - Art. 19 de la CPCM. - Art. 139, fr. II de la CPELSM. - Art. 141, fr. XVIII de la CPEH. - Art. 116, fr. X de la CPELSMor.	E-407, E-701,
	Agencias, organismos, empresas y consorcios interestatales e intermunicipales	Plantea el establecimiento de un marco de coordinación e intercambio que permita la constitución de agencias, consorcios o empresas público-privadas enfocadas en la construcción de proyectos específicos, con la participación exclusiva de las alcaldías, municipios y entidades federativas que se vean directamente involucradas.	Flexible, depende del proyecto específico y de las autoridades involucradas.	- Artículo 115, fr. III, tercer párrafo de la CPEUM. - Art. 11, fr. VII y X y 39 de la LGAHOTDU.	ES1, MP1, MP2, MP5
	Red parlamentaria metropolitana (Parlamento Metropolitano del Valle de México)	Red parlamentaria integrada por legisladores de las 4 entidades federativas con el fin de promover la actualización y el fortalecimiento del marco jurídico local desde una perspectiva metropolitana integral.	- Congreso de la Ciudad de México - Congreso del Estado de México. - Congreso del Estado de Hidalgo. - Congreso del Estado de Morelos.	- Art. 29, D, q) de la CPCM. - Art. 13, fr. LXVI de la LOCM. - Art. 37 y 37 Bis de la LOPELSM. - Art. 48 Bis de la LOPELSH. - Art. 65, fr. III de la LOCE.	MG1, MG2, MG3, MG4

Fuente: Elaboración propia, 2025.

Referencias

Azuela de la Cueva, Antonio (2019). El espacio edificable y el alcance de la propiedad. En A. Azuela de la Cueva, L. González Malagón y C. E. Saavedra Herrera (Eds.). *Ciudad de México: Inercias urbanísticas y proceso constitucional* (Primera edición). Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 161–186.

Borrero Ochoa, Óscar Armando y Rojas Ruiz, Julieth Katterine. (2020). *Contribución de mejoras en América Latina. Experiencias, desafíos y oportunidades*, Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/contribucion-mejoras-america-latina-full_0.pdf

Borrero Ochoa, Óscar Armando (2013). *Contribución de valorización o mejoras en Colombia. Análisis de la experiencia colombiana*. Documento de trabajo del Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/2024/04/borrero-wp14ob1sp-full_0.pdf

Código Financiero del Estado de México y Municipios (1999), Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Gobierno del Estado de México, <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig007.pdf> (fecha de consulta: 14 de agosto de 2025).

Código Fiscal de la Ciudad de México (2009), Gaceta Oficial de la Ciudad de México https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/codigos/CODIGO_FISCAL_DE_LA_CDMX_6.2.pdf (fecha de consulta: 23 de agosto de 2025)

Comisión Ambiental de la Megalópolis (2024), Comisión Ambiental de la Megalópolis, diez años de trabajo. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/944433/2024_09_18_Informe_10_anios_CAMe_v2.1.pdf

Constitución Política de la Ciudad de México (2017), Gaceta Oficial de la Ciudad de México https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/estatutos/CONSTITUCION_POLITICA_DE_LA_CDMX_14.2.2.pdf (fecha de consulta: 15 de agosto de 2025)

Fernandes, Edesio (2013). *Regularización de asentamientos informales en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/regularizacion-asentamientos-informales-full_0.pdf

Fernandes, Edesio (2010). *El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico*. San Pablo, Ministerio de las Ciudades. Recuperado de: https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/CA_Images/CityStatuteofBrazil_Spanish_Ch4.pdf

Instituto de Estudios del Ministerio Público (2012), *Contribución de valorización*, Procuraduría General de la Nación, Bogotá, Colombia. Recuperado de: <https://iemp.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Resumen-Contribucion-de-valorizacion.pdf>

Iracheta, Alfonso (2024). "Suelo para las y los pobres, Retos y propuestas para políticas de suelo urbano en México", En *El pulso y el impulso del desarrollo urbano en México*. SEDATU, CONARED. Recuperado de: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/903936/CONARED_LIBRO_EL_PULSO.pdf

Kunz Bolaños, Ignacio Carlos; González Herrera, Gerardo (2019), ¿Es posible la gobernación metropolitana en México? En *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, vol. LXIV, núm. 235, Enero-Abril, 2019, pp. 463-494 UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Posgrado. Recuperado de https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182019000100463

Ley 388 de 1997 (1997), Departamento administrativo de la función pública, Congreso de Colombia, https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=339 (fecha de consulta: 23 de agosto de 2025).

Ley 1551 de 2007 (1997), Departamento administrativo de la función pública, Congreso de Colombia, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=25932> (fecha de consulta: 3 de septiembre de 2025).

Ley de Asentamientos Humanos, Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Hidalgo (2007), Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Asentamientos%20Humanos.%20Desarrollo%20Urbano%20y%20Ordenamiento%20Territorial.pdf (fecha de consulta: 13 de agosto de 2025).

Ley de Hacienda para el Estado de Hidalgo (2003), Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Hacienda%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf (fecha de consulta: 23 de agosto de 2025).

Ley de Hacienda para los Municipios del Estado de Hidalgo (2011), Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20de%20Hacienda%20para%20los%20Municipios%20del%20Estado%20de%20Hidalgo.pdf (fecha de consulta: 23 de agosto de 2025),

Ley de Hacienda para los Municipios de Nuevo León (1974), Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, https://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/leyes/pdf/LEY%20DE%20HACIENDA%20PARA%20LOS%20MUNICIPIOS%20DEL%20ESTADO%20DE%20NUEVO%20LEON.pdf?2023-01-25 (fecha de consulta: 13 de agosto de 2025).

Ley de Ingresos para el Municipio de León, Guanajuato para el ejercicio fiscal 2025 (2024). Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, <https://normatividadestatalymunicipal.guanajuato.gob.mx/archivos/e37d015e5d80348a275284efacdb6db5.pdf> (fecha de consulta: 13 de agosto de 2025).

Ley de Ingresos del Municipio de Zapopan, Jalisco para el ejercicio fiscal 2025 (2024). Periódico Oficial del Estado de Jalisco, Recuperada de: https://www.zapopan.gob.mx/wp-content/uploads/2025/01/Leyes_de_Ingresos_Zapopan_2025_Periodico_Oficial_Jalisco.pdf (fecha de consulta: 18 de septiembre de 2025).

Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Morelos (2009), Periódico Oficial "Tierra y libertad" del Estado de Morelos <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LORDENAEM.pdf> (fecha de consulta: 14 de agosto de 2025).

Ley de Vivienda para la Ciudad de México (2017), Gaceta Oficial de la Ciudad de México, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/LEY_DE_VIVIENDA_PARA_LA_CDMX_4.3.pdf (fecha de consulta: 15 de agosto de 2025).

Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, (2006), Periódico Oficial "Tierra y libertad" del Estado de Morelos <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LGHEM.pdf> (fecha de consulta: 23 de agosto de 2025).

Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos (1984), Periódico Oficial "Tierra y libertad" del Estado de Morelos <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LGHMPALEM.pdf> (fecha de consulta: 23 de agosto de 2025).

Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México (2018), Gaceta Oficial de la Ciudad de México, https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_ORGANICA_DEL_CONGRESO_DE_LA_CDMX_7.3.pdf (fecha de consulta: 21 de agosto de 2025).

Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos (2003), Periódico Oficial "Tierra y libertad" del Estado de Morelos <http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LCONGRESOEM.pdf> (fecha de consulta: 19 de agosto de 2025).

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Hidalgo (2009), Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, https://www.congreso-hidalgo.gob.mx/biblioteca_legislativa/leyes_cintillo/Ley%20Organica%20del%20Poder%20Legislativo%20del%20Congreso%20Libre%20y%20soberano%20de%20Hidalgo.pdf (fecha de consulta: 19 de agosto de 2025).

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (1995), Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México,

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig021.pdf> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2025).

Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México (2001), Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig008.pdf> (fecha de consulta: 14 de agosto de 2025).

Maldonado Copello, María Mercedes y Hurtado Tarazona Adriana (2013). *La declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios (sujeta a venta forzosa en pública subasta) en Colombia: La experiencia de Bogotá, 2008-2012*. Documento de trabajo. Lincoln Institute of Land Policy. Recuperado de: https://www.lincolninst.edu/app/uploads/legacy-files/pubfiles/maldonado-wp14mm1sp-full_0.pdf

National Conference of State Legislatures (2025) <https://www.ncsl.org/about-us> (fecha de consulta: 20 de agosto de 2025).

ParlAmericas (2025) <https://parlamericas.org/mision-vision-y-valores/?lang=es> (fecha de consulta: 19 de agosto de 2025).

Pérez Torres, Daniel Enrique. (2013). *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. Universidad Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios Metropolitanos. México.

Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Vallejo, Azcapotzalco (2021). Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Recuperado de: <https://www.seduvi.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/605/e4b/715/605e4b715765f135152794.pdf> (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2025).

Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (1995), Periódico Oficial "Gaceta del Gobierno" del Estado de México, <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rql/vig/rqlvig111.pdf> (fecha de consulta: 18 de agosto de 2025).

Reglamento del Congreso de la Ciudad de México (2017). Gaceta Oficial de la Ciudad de México, Recuperado de: https://data.consejeria.cdmx.gob.mx//images/leyes/reglamentos/RGTO_CONGRESO_CDMX_3.3.pdf (fecha de consulta: 18 de agosto de 2025).

Reglamento de Urbanización de Zapopan, Jalisco (2023). Publicada en la Gaceta Municipal Vol. XXX No. 113, Recuperado de: [https://servicios.zapopan.gob.mx:8000/wwwportal/publicfiles/descargasEnlaces/05-2023/Reglamento%20de%20Urbanizaci%C3%B3n%20del%20Municipio%20de%20Zapopan%2C%20Jalisco%20\(4\).pdf](https://servicios.zapopan.gob.mx:8000/wwwportal/publicfiles/descargasEnlaces/05-2023/Reglamento%20de%20Urbanizaci%C3%B3n%20del%20Municipio%20de%20Zapopan%2C%20Jalisco%20(4).pdf) (fecha de consulta: 17 de septiembre de 2025).

Reglamento Interno RELECC (2025). Red de Legisladores Estatales para el Cambio Climático. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1gT_MV3ThhT7nMFwaZ3RMypIPT4BmYmgCO/view

Rosiles, Javier. (2020). Fondo Metropolitano: distribución y aplicación en México. En *Revista Estudios de Políticas Públicas*, vol. 6, Núm. 1, Diciembre 2019-Junio. Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile. Recuperado de <https://revistaestudiospoliticaspublicas.uchile.cl/index.php/REPP/article/view/57805/68284>

SEDATU, INSUS, GIZ (2024), Módulo 3. *Instrumentos de financiamiento y fomento a la vivienda*. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Recuperado de: <https://www.adaptationcommunity.net/wp-content/uploads/2024/08/modulo-03-CFUS-CitiesAdapt-MX.pdf>

Tesis: IV.1o.A. J/8 (2006). Predial. El artículo 21 bis-8 de la ley de hacienda para los municipios del estado de nuevo león, al establecer como base para el cálculo del impuesto relativo una tasa adicional a los predios baldíos, viola el principio de equidad tributaria. En *Semanario Judicial de la Federación*. Novena Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/176201> (fecha de consulta: 13 de agosto de 2025).



Tesis: XVI.1º.A.208 A (10ª) (2021). Impuesto predial. El artículo 5 de la ley de ingresos para el municipio de león, Guanajuato, para el ejercicio fiscal del año 2020, al establecer una tasa diferenciada para el pago de esa contribución respecto de los inmuebles con o sin edificaciones, que no supera la segunda etapa del test de proporcionalidad, viola el principio de equidad tributaria. En Semanario Judicial de la Federación. Décima Época. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2022995> (fecha de consulta: 13 de agosto de 2025).

VERSIÓN CONSULTA PÚBLICA

Índices

Cuadros

Cuadro 1. Instrumentos vigentes	15
Cuadro 2. Comparativo de alcances de las contribuciones de mejoras	54
Cuadro 3. Matriz de instrumentos	68

Mapas

Mapa 1. Municipios y demarcaciones de implementación obligatoria de Polígonos de Desarrollo y Construcción Prioritarios.....	25
Mapa 2. Zonas de implementación del instrumento de gestión de la valorización del suelo por incremento de edificabilidad.....	41
Mapa 3. Zonas de implementación del instrumento de gestión de la valorización del suelo por incorporación de suelo periférico y distante	44

Escanea el código QR para consultar
el micrositio del POZMVM y acceder a
información adicional



pozmvn.sedatu.gob.mx/

*Nota: El presente documento forma parte de un trabajo
en construcción, por lo que su contenido se encuentra suje-
to a revisión, ajustes y modificaciones derivadas del proce-
so de Consulta Pública.*