

Instrumentos de gestión del suelo para el desarrollo urbano

El caso del reagrupamiento parcelario en el Área Metropolitana de Guadalajara, México.

EDITORES

Diego Andrés Arcia y Ophelie Chevalier

AUTORES

Diego Andrés Arcia, Juan Felipe Pinilla,
María Juliana Rojas, Salvador Herrera Montes
y Tania Romero Lopez

2022



Nota General

El presente trabajo es resultado de la cooperación técnica brindada por el Banco al Instituto Metropolitano de Planeación de Guadalajara (Imeplan) en el año 2019. Este trabajo tuvo como consultores a Oscar Borrero Ochoa y a las firmas de consultoría: Urbanística de México y JFP&Asociados- Derecho Urbano de Colombia.

Agradecimientos

Al comprometido y entusiasta equipo del Imeplan. A su director general Mario Silva y al director de planeación metropolitana Miguel Angel Rodriguez. A Tania Romero Lopez , Aldo Partida y Edson Villareal del equipo de Urbanística; a Laura Moreno, Carlos Quintana y Giovanni Pérez del equipo de JFP&Asociados.

Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo

Instrumentos de gestión del suelo para el desarrollo urbano: el caso del reagrupamiento parcelario en el área metropolitana de Guadalajara, México / Diego Arcia, Juan Felipe Pinilla, María Juliana Rojas, Salvador Herrera Montes, Tania Romero Lopez; editores: Diego Arcia, Ophelie Chevalier.
p. cm. — (Monografía del BID ; 972)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Land use-Government policy-Mexico. 2. Urbanization-Mexico. I. Arcia, Diego. II. Pinilla, Juan Felipe. III. Rojas, María Juliana. IV. Herrera Montes, Salvador. V. Romero Lopez, Tania. VI. Arcia, Diego, editor. VII. Chevalier, Ophelie, editora. VIII. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Vivienda y Desarrollo Urbano. IX. Serie. IDB-MG-972

CÓDIGOS JEL

D61, D63, D74, R31, R38, R51, O18, O22.

PALABRAS CLAVE

Desarrollo Urbano, Renovación Urbana, Gestión del Suelo, Reagrupamiento Parcelario, Financiación de la Urbanización, Acción Colectiva, Concertación, Incentivos, Cargas y Beneficios.

EDITORES

Diego Andrés Arcia, Especialista Sectorial en Vivienda y Desarrollo Urbano
Ophelie Chevalier, Especialista Líder en Vivienda y Desarrollo Urbano

REVISIÓN TÉCNICA

DEL DOCUMENTO
Teodolinda Molina, Consultora del BID en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

AUTORES DEL DOCUMENTO

Diego Andrés Arcia, Especialista Sectorial en Vivienda y Desarrollo Urbano
Juan Felipe Pinilla, Director JFP& Asociados- Derecho Urbano
María Juliana Rojas, Abogada Socia JFP & Asociados-Derecho Urbano
Salvador Herrera Montes, Director de Urbanística
Tania Romero Lopez, Especialista Senior Legal y Normativa de Urbanística

EDICIÓN DE ESTILO

Rafael Osío Cabrices

Copyright © 2022 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas. Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional. Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



[CONTENIDO]

1

2

3

4

5

EXECUTIVE SUMMARY / p. 6

RESUMEN / p. 7

INTRODUCCIÓN / p. 8

**MARCO CONCEPTUAL PARA ABORDAR
EL REAJUSTE DE TERRENOS / P. 12**

- 1.1 Alcance conceptual del instrumento / p. 20
- 1.2 Componentes básicos del reajuste de terrenos / p. 24
- 1.2 Experiencias internacionales relevantes / p. 30
- 1.3 Ventajas y retos en la implementación del instrumento / p. 38
- 1.4 Elementos clave para la implementación del reajuste de terrenos / p. 50

**CONTEXTO MEXICANO FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN
DEL REAGRUPAMIENTO PARCELARIO / P. 56**

- 2.1 Evolución y retos de la política del suelo en México / p. 62
- 2.2 Características del Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano / p. 74
- 2.3 Referentes sobre la aplicación de reagrupamiento / p. 78

**EJERCICIO DESARROLLADO PARA EL ÁREA
METROPOLITANA DE GUADALAJARA / P. 90**

- 3.1 Caso Piloto: Proyecto Zona Industrial Agua Azul-Guadalajara / p. 96
- 3.2 Ejercicios colaborativos / p. 102

**ESCENARIO DE IMPLEMENTACIÓN DEL
REAGRUPAMIENTO PARCELARIO / P. 110**

- 4.1 Alcance del instrumento / p. 116
- 4.2 Ámbito de aplicación: áreas susceptibles y ámbitos específicos a nivel de proyecto / p. 120
- 4.3 Iniciativa para el reagrupamiento / p. 124
- 4.4 Procedimiento guía / p. 124
 - 4.4.1 Fase de delimitación / p. 128
 - 4.4.2 Fase de formulación / p. 129
 - 4.4.3 Fase de acuerdo o concertación / p. 130
 - 4.4.4 Fase de aprobación / p. 131
 - 4.4.5 Fase de implementación / p. 132
 - 4.4.6 Fase de seguimiento y evaluación / p. 133
 - 4.4.7 Disposiciones relevantes para todas las fases / p. 133

**RETOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL
REAGRUPAMIENTO Y RECOMENDACIONES
DE POLÍTICA / P. 134**

BIBLIOGRAFÍA / p. 144

ÍNDICE DE FIGURAS Y TABLAS / p. 145

[EXECUTIVE SUMMARY]

The public policies with national scope recently developed in Mexico describe difficulties in land management as a direct cause for complex problems in the Mexican cities, which makes it necessary to build and implement scenarios for land reordering, as well as other instruments to overcome such difficulties.

Land reordering is considered in *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano* (General Law on Human Settlements, Territorial Ordering and Urban Development) as a tool to propitiate urban planning intervention at intermediate scale, supported by the associative management of the landowners and able to materialize the municipalities's goals in terms of urban development.

Several international experiences have made evident this instrument's significant advantages and the key elements to take into account when implementing land reordering in the Mexican context. But everything starts by understanding the conceptual frame.

Mexico has a robust body of laws on planning instruments for the municipal and state levels, and in recent times has supported the incorporation of new methods for land management. The results of the technical cooperation between the Inter-American Development Bank (IADB) and Guadalajara Metropolitan Planning Institute (IMEPLAN) to implement land reordering in the Guadalajara metropolitan area (AMG) left in 2019 a possible working route through a metropolitan technical rule.

Mexico has considerable challenges ahead, especially when it comes to the traditional processes of public intervention in urban development. Considering the particularities of the context and the results obtained in the AMG exercise, this technical note discusses an implementation scenario that proposes metropolitan- or state-level measures to promote land reordering at the municipal level, by linking the existing methods to the strategic elements of land management: associating and retributing the landowners, distributing burdens and benefits, and applying methods for forceful acquisition.

[R E S U M E N]

En las políticas públicas a nivel nacional recientemente desarrolladas en México se describen las dificultades en la gestión de suelo como causas directas de complejos problemas en las ciudades mexicanas, lo que hace necesario construir e implementar escenarios de aplicación del reagrupamiento parcelario, así como de otros instrumentos que permitan superar dichas dificultades.

El reagrupamiento parcelario está previsto hoy en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) como una herramienta para propiciar intervenciones urbanísticas de escala intermedia, que se soporten en la gestión asociada de sus propietarios y ayuden a materializar las apuestas de los municipios en materia de desarrollo urbano.

Distintas experiencias internacionales evidencian ventajas significativas del instrumento y elementos clave a tener en cuenta en la implementación del instrumento en el contexto mexicano. Pero todo comienza con comprender el marco conceptual.

México cuenta con una legislación robusta sobre instrumentos de planificación del nivel municipal y estatal y ha apostado recientemente por incorporar mecanismos de gestión de suelo. Los resultados de la cooperación técnica entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Metropolitano de Guadalajara (IMEPLAN) para implementar el Reagrupamiento Parcelario en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), dejó en 2019 una posible ruta de trabajo a través de una norma técnica metropolitana.

México tiene grandes retos por superar, particularmente en cuanto a los procesos tradicionales de intervención del poder público en el desarrollo urbano. A partir de los elementos existentes y los resultados del ejercicio realizado en la AMG, esta monografía discute un escenario de implementación que propone disposiciones a nivel metropolitano o estatal para facilitar la implementación del reagrupamiento a nivel municipal, al vincular los mecanismos existentes a los elementos estratégicos de la gestión de suelo: la vinculación y retribución de los propietarios, la distribución adecuada de cargas y beneficios, y la aplicación de mecanismos de adquisición forzosa.

[INTRODUCCIÓN]

La presente monografía tiene como objetivo abordar los posibles escenarios de implementación del instrumento de gestión de suelo denominado reagrupamiento parcelario, previsto hoy en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) como una herramienta para propiciar intervenciones urbanísticas de escala intermedia que se soporten en la gestión asociada de sus propietarios y ayuden a materializar las apuestas de los municipios en materia de desarrollo urbano.

Para entender el reagrupamiento parcelario hay que partir del marco conceptual sobre los instrumentos que se conocen comúnmente bajo la denominación de reajuste de terrenos, cuya aplicación es amplia a nivel internacional, así como de la comprensión de las principales ventajas y retos que trae su implementación.

Para ello, además de abordar los principales conceptos en que se fundamenta el instrumento (sección 1.1.) también se estudiaron experiencias internacionales que evidencian, por un lado, ventajas significativas en la aplicación del instrumento, y por otro ilustran las implicaciones del contexto urbanístico de los países estudiados, con el fin de identificar elementos clave a tener en cuenta en la implementación del instrumento en el contexto mexicano.

A fin de determinar escenarios de implementación del reagrupamiento parcelario en México es necesario comprender adecuadamente el contexto mexicano y la normativa vigente, así como la evolución de la gestión de suelo, las principales características del sistema de planeación territorial y los retos existentes.

La sección 2 de esta monografía resume los procesos de desarrollo urbano en años recientes y cómo la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) ha permitido introducir nuevos mecanismos y herramientas en municipios y entidades

federativas. En esta misma sección, se abordan las características más relevantes del Sistema de Planeación Territorial articulado hoy en el Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, se identifican los principales elementos de la disposición del reagrupamiento parcelario en el marco de la LGAHOTDU y los antecedentes recientes a nivel federal y estatal para desarrollar este instrumento.

En las políticas públicas a nivel nacional recientemente desarrolladas se reconoce las dificultades de gestión de suelo como causa directa de problemáticas complejas de las ciudades mexicanas, por lo cual es necesario construir e implementar escenarios de aplicación del reagrupamiento parcelario y de otros instrumentos que permitan superar dichas dificultades.

De acuerdo con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040 (ENOT), "existen propiedades privadas a las que la política de suelo no ha prestado suficiente atención (...) ya que más de tres cuartas partes de las necesidades de suelo para las ciudades se pueden satisfacer con la tierra vacante en las áreas urbanas actuales y las áreas periféricas inmediatas (Morales, 2012)".

En este mismo sentido, la ENOT resalta que la ausencia de nuevas centralidades al interior de las ciudades y las restricciones a la mezcla de usos han desplazado usos residenciales y concentrado actividades económicas en ciertas áreas de las ciudades. De igual manera, la ENOT señala como reto fundamental abordar de manera integral la optimización de la gestión de suelo y lograr el financiamiento del desarrollo urbano desde el sector público, a partir de la implementación de instrumentos de financiación (tributarios y de captura de valor) ya previstos en el marco normativo pero cuya aplicación ha sido escasa.

En 2019, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desarrolló una cooperación técnica con el Instituto Metropolitano de Planeación de Guadalajara (IMEPLAN) que tenía como objetivo generar insumos necesarios para la implementación del Reagrupamiento Parcelario en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), la cual permitió construir una posible ruta de trabajo a través de una norma técnica metropolitana.

Los resultados de esa cooperación técnica se pueden considerar un insumo estratégico para el presente ejercicio y por esto en la sección 4 se resalta el ejercicio piloto realizado y la identificación de las principales oportunidades y retos del contexto mexicano, específicamente de la AMG.

México cuenta con una legislación robusta sobre instrumentos de planificación del nivel municipal y estatal, una base importante para construir escenarios interesantes de implementación del reagrupamiento, y el país ha apostado recientemente por incorporar mecanismos de gestión de suelo. Sin embargo, aún tiene grandes retos por superar, particularmente los procesos tradicionales de intervención del poder público en el desarrollo urbano.

En el sistema general de planeación territorial mexicano hay nociones estratégicas y orientaciones que desde el nivel nacional buscan impulsar un cambio en la lógica tradicional de gestión de suelo, pero aún no se han aplicado mecanismos efectivos que materialicen los propósitos de planeación bajo el impulso de las administraciones locales, en esquemas donde los actores privados cumplan con obligaciones urbanísticas, la vinculación de propietarios sea efectiva y no se limite a la adquisición de áreas por grandes desarrolladores.

A partir de los elementos existentes y los resultados del ejercicio realizado en la AMG, se construyó un escenario de implementación que apuesta por incorporar disposiciones a nivel metropolitano o estatal, que contengan disposiciones generales y de procedimiento para propiciar y facilitar la implementación del reagrupamiento a nivel municipal.

En la sección 4 se presenta el escenario de implementación, en el cual se busca vincular los mecanismos existentes a los elementos estratégicos de la gestión de suelo: condiciones de vinculación y retribución a propietarios, distribución adecuada de cargas y beneficios y aplicación de mecanismos de adquisición forzosa.

El escenario propuesto no pretende ser una solución final; por el contrario, busca convertirse en la puerta de entrada para que actores institucionales, desarrolladores privados y ciudadanos mexicanos aborden discusiones pendientes sobre la mejor forma de gestionar su territorio.

La planificación y gestión del desarrollo urbano y territorial debe responder a las necesidades de cada ciudad y país, y por este camino la aplicación de instrumentos de gestión del suelo debe ser un proceso en constante evolución, en el cual se propicien transformaciones que orienten adecuadamente el crecimiento urbano al vincular los diversos actores con intereses sobre el territorio.

1

2

3

4

5

MARCO CONCEPTUAL PARA ABORDAR EL REAJUSTE DE TERRENOS

El reagrupamiento parcelario —o reajuste de terrenos como se denomina tradicionalmente en la literatura especializada— se entiende conceptualmente como una herramienta de gestión de suelo asociada a la implementación de procesos de planificación, y en tal medida su alcance está determinado por el marco de planeación territorial de cada ciudad o país.

Los procesos de gestión de suelo se pueden definir como un conjunto de herramientas para conseguir los objetivos de la planificación. Se trata entonces de medios para alcanzar una adecuada transformación y ocupación del territorio. Bajo tal supuesto, lo que sostiene las intervenciones de gestión son las decisiones públicas que permitan materializar objetivos específicos de planificación urbana.

De acuerdo con Rengifo Gardeazábal, la planificación urbana "corresponde a un complejo proceso de toma de decisiones sobre el territorio que se materializa en una clasificación del suelo según usos, densidades, oportunidades de intervención, etc. (...) En este contexto, las normas urbanas normalmente contienen una serie de metas y estrategias de largo plazo en las que se define el destino de la ciudad (Pinilla, Rengifo & Otros; 2012: p12). De conformidad con lo anterior, es posible decir que la planificación urbana se estructura y materializa mediante instrumentos que permiten tomar decisiones sobre el ordenamiento y el desarrollo de un territorio, específicamente en relación con sus usos, densidades, límites, sistemas ecológicos, vías, espacio público, entre otros.

Ahora bien, la gestión urbana se define como la administración de la planificación, dado que la normativa adoptada debe ser aplicada en contextos diferentes para obtener objetivos de desarrollo específicos. Por lo anterior, de acuerdo con Rengifo; Pinilla & otros (2012: p12): *"La gestión urbana consistirá en utilizar toda una gama de herramientas que les permitan a las autoridades, en asocio con los agentes privados, transformar un sector de la ciudad"*.

CLASIFICACIÓN INSTRUMENTO	DEFINICIÓN	INSTRUMENTO
INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN FORMALES	Aquellos que desarrollan las políticas generales de desarrollo territorial del municipio.	Plan estratégico de desarrollo local. Plan urbano. Normativas de regulación.
INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN OPERATIVOS	Aquellos que desarrollan y complementan las definiciones del Plan de Desarrollo Local y/o del Plan urbano en unidades de actuación delimitadas.	Planes especiales. Planes sectoriales. Proyecto Urbano de detalle. Evaluación de Impacto Urbano Ambiental. Plan parcial.
INSTRUMENTOS DE PROMOCIÓN Y DESARROLLO	Los mecanismos destinados a facilitar la ejecución de diferentes proyectos o la gestión de áreas o servicios urbanos. Algunos se instrumentan con procesos de colaboración entre los propietarios de suelo, las organizaciones sociales y el poder público.	Convenios urbanísticos. Consortios de urbanización social. Corporaciones y/o empresas públicas. Empresas, entes y/o sociedad económica mixta. Banco de tierras municipal. Expropiación. Premios de incentivo. Creación de Zonas Especiales de Interés Social.
INSTRUMENTOS DE REDISTRIBUCIÓN DE COSTOS Y BENEFICIOS DEL DESARROLLO URBANO	Instrumentos para superar inequidades propias del desarrollo urbano mediante la asignación de deberes, cargas, contribuciones a los propietarios para que contribuyan a sufragar los costos del desarrollo urbano.	Participación en plusvalías. Zonas especiales de Desarrollo Prioritario. Impuesto progresivo a la tierra y/o edificios vacantes. Suelo creado y transferencia del derecho de construcción Reajuste de terrenos
INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	La planificación y gestión del territorio mediante procesos organizados y sistemáticos para garantizar a la comunidad la posibilidad de emitir opiniones, sugerencias o propuestas en forma individual y colectiva y la obligatoriedad de los organismos municipales involucrados de responder a las inquietudes planteadas.	Comisión Municipal de Gestión Territorial o Consejo de Desarrollo Urbano. Audiencias públicas. Normas sobre derecho de información urbanística y ambiental. Presupuesto participativo.

TABLA 1. Clasificación de los instrumentos de gestión urbana.
Fuente: Elaboración propia con base Reese, Eduardo, 2003: *Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad*. Lima, Perú: Lincoln Institute of Land Policy.

El reajuste de terrenos se debe entender como una herramienta que involucra decisiones de planificación a la vez que posibilita la gestión, pero también como un medio que se vincula con la aplicación de otros instrumentos de financiación y participación ciudadana.

Algunos autores como Reese (2003) han utilizado diferentes formas de clasificar los instrumentos. Por ejemplo, en la literatura y normativa colombianas se han empleado típicamente tres categorías: planificación, gestión y financiación, que han sido replicadas en otros contextos.

En la misma lógica de este tipo de clasificaciones, el reajuste de terrenos es entendido integralmente desde su formulación hasta su completa implementación, de modo que puede pertenecer a todas las categorías que se explican a continuación.

Cada contexto nacional demanda formas particulares de definir y organizar los diferentes instrumentos de planificación territorial y gestión del suelo.

En el contexto latinoamericano se reconoce a Brasil, Colombia y Ecuador, como países con una legislación más avanzada, que establece claramente un conjunto de instrumentos de planificación de diferentes escalas y niveles y una batería amplia y diversa de instrumentos de gestión del suelo.

Como se señaló previamente, en Colombia hay diversos instrumentos de gestión del suelo que se vinculan con mecanismos de intervención en la estructura predial, de intervención en la propiedad o de financiación.

La siguiente imagen ilustra el conjunto de instrumentos de planificación y gestión del suelo previstos en las leyes de reforma urbana (9 de 1989) y de desarrollo territorial (388 de 1997) en Colombia, que pueden aplicar los municipios en el contexto particular de sus territorios, conforme a los objetivos y necesidades propias de cada realidad territorial.

¹ Se utiliza la denominación tierras por ser el término utilizado internacionalmente. En las siguientes secciones se usará el término reagrupamiento parcelario y la denominación predios, acogiendo lo dispuesto en la LGAHOTDU.

El reajuste de tierras¹ también es conocido como Land Pooling (Archer, 1980), Land Regroupement (Kuppers, 1982), Land Reform

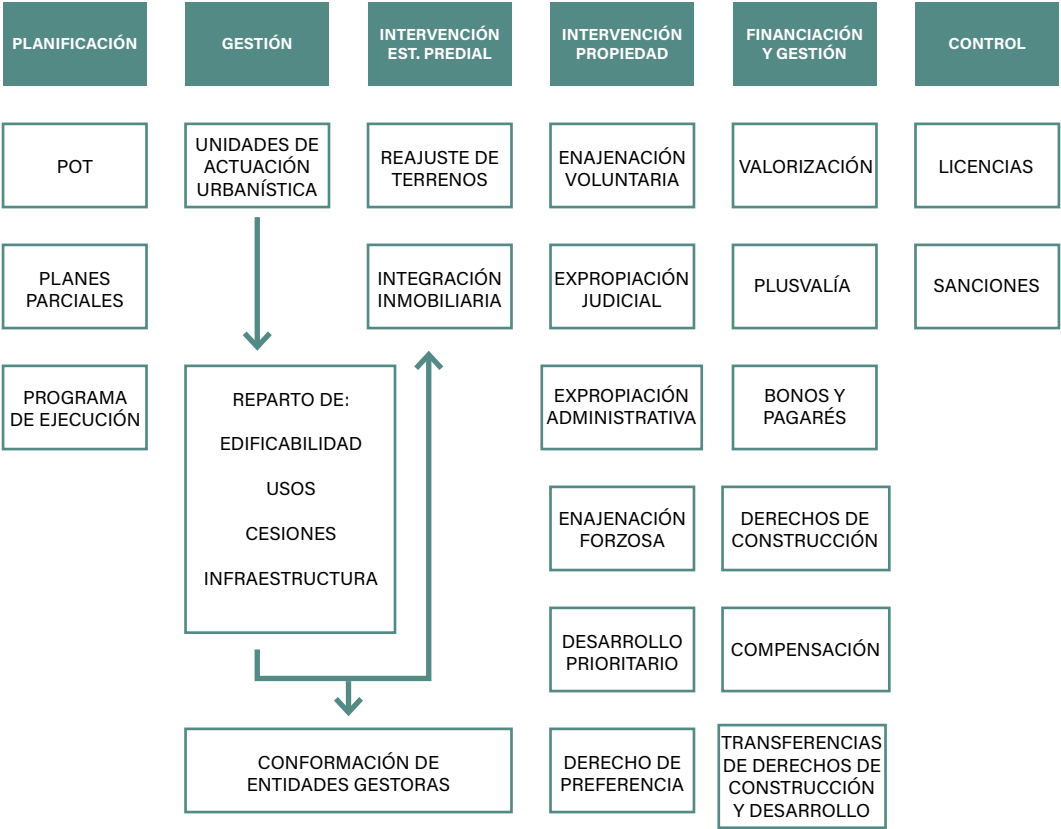


FIGURA 1. Clasificación instrumentos de planificación y gestión en el marco jurídico colombiano.
Fuente: DNP Elaboración propia a partir de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2015.

(King, 1977), Land Reordering (David, 1976), Instigated property exchange (Hong, 2007), Land Readjustment (Adickes, 1902), Land Assembly (Hong, 2007), Reparcelación (en España), Reajuste de Terrenos o Integración Inmobiliaria (en Colombia), Land Pooling (en Australia), Town Planning Scheme o Plot Reconstitution (en India) y Land Consolidation (en Taiwán y el sudeste asiático).

En el caso mexicano, en el artículo 86 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) a este instrumento se le denomina como Reagrupamiento Parcelario en los siguientes términos:

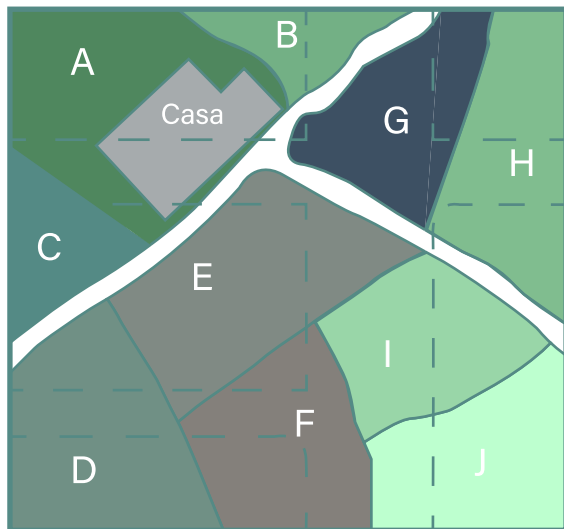
“Para la ejecución de los planes o programas de Desarrollo Urbano, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, podrán promover ante propietarios e inversionistas la integración de la propiedad requerida mediante el reagrupamiento de predios, en los términos de las leyes locales relativas.

Los predios reagrupados podrán conformar polígonos de actuación, a fin de lograr un Desarrollo Urbano integrado y podrán aprovechar los incentivos y facilidades contempladas en esta Ley para la ocupación y aprovechamiento de áreas, polígonos y predios baldíos, subutilizados y mostrencos. Una vez ejecutada la Acción Urbanística, los propietarios e inversionistas procederán a recuperar la parte alícuota que les corresponda, pudiendo ser en tierra, edificaciones o en numerario, de acuerdo a los convenios que al efecto se celebren.”

De acuerdo con las anteriores consideraciones, el reajuste de terrenos se ha entendido como un instrumento de gestión del suelo que puede servir de medio para facilitar la implementación de decisiones de planificación y ordenamiento territorial de un ámbito específico del suelo urbano o de expansión.

El instrumento del reajuste de terrenos sirve típicamente para facilitar la distribución equitativa de cargas y beneficios de un proyecto urbano entre un conjunto de predios y propietarios, permitiendo así superar la inevitable inequidad de los procesos de ordenamiento urbano, donde la asignación de destinos (públicos o privados) de usos del suelo (residencial, comercial, servicios) y de potenciales constructivos, trata de forma diferente a los propietarios y parcelas y genera tensiones entre los usos más y menos rentables. También permite que proyectos urbanos tanto de extensión como de renovación urbana, se puedan llevar a cabo en localizaciones óptimas, pues su realización no depende de la existencia de tierra vacante fácil de ensamblar, sino de una gestión comprensiva que propicia el ensamblaje de la tierra requerida de forma coordinada y concertada con los propietarios del suelo.

Antes del reagrupamiento parcelario



Después del reagrupamiento parcelario

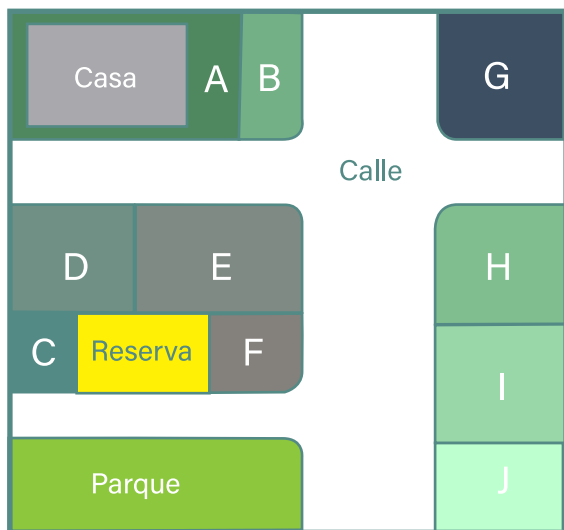


FIGURA 2. Ejemplo de reagrupamiento.
Fuente: (UN-Habitat, 2016, pág. 3).

1

2

3

4

5

MARCO CONCEPTUAL PARA ABORDAR EL REAJUSTE DE TERRENOS

1.1

Alcance conceptual
del instrumento

El reajuste de terrenos debe entenderse como un mecanismo de gestión de suelo que resulta innovador frente a las alternativas tradicionales de ejecución de proyectos urbanísticos, pues se apoya en la participación voluntaria de los propietarios en el proceso mediante diversos medios de retribución.

En términos prácticos, el reajuste de tierras se da “cuando un grupo de predios contiguos son unidos de forma voluntaria. Los lotes consolidados son tratados como una unidad para la planeación de nuevos edificios o infraestructura. La unidad es dividida de nuevo en lotes y se resigna a los propietarios de acuerdo con el tamaño o el valor del suelo con el que cada uno contribuyó. Los propietarios tienen de vuelta una porción más pequeña del suelo del que contribuyeron, pero el valor ha incrementado”².

Como lo ilustra la figura 2, antes presentada, para conseguir que un proyecto de desarrollo urbano sobre un conjunto de predios de diferentes propietarios prevea y destine efectivamente suelo y recursos para los elementos de soporte urbano requeridos (calles, parques, otros), es necesario que dicho conjunto sea tratado como un ámbito para distribuir beneficios y costos, permitiendo que los propietarios sean tratados de forma equitativa, más allá de la localización de sus parcelas originales en relación con la nueva distribución de usos (públicos y privados).

Tradicionalmente han existido dos vías para gestionar el suelo al implementar proyectos urbanos: (i) la compra directa mediante mecanismos de mercado, y (ii) la adquisición forzosa mediante el uso de la expropiación por parte del estado. Ambas implican grandes costos en tiempo y recursos económicos. El reajuste de tierras es una alternativa entre estas dos opciones, que reduce los costos y facilita la gestión del suelo en el desarrollo de proyectos que requieran la intervención de un gran número de propietarios y predios (Pinilla & Hoyos, 2015).

En esta lógica, el instrumento es útil para desarrollar zonas no urbanizadas o áreas ya consolidadas que requieren procesos de renovación, donde la presencia de múltiples actores amerita mecanismos de gestión apropiados. También se ha considerado que se puede utilizar en procesos de mejoramiento integral de asentamientos de origen informal, facilitando la generación de redes e infraestructura a bajo costo.

² UN-Habitat, 2016, pág. 3.
Traducción propia.

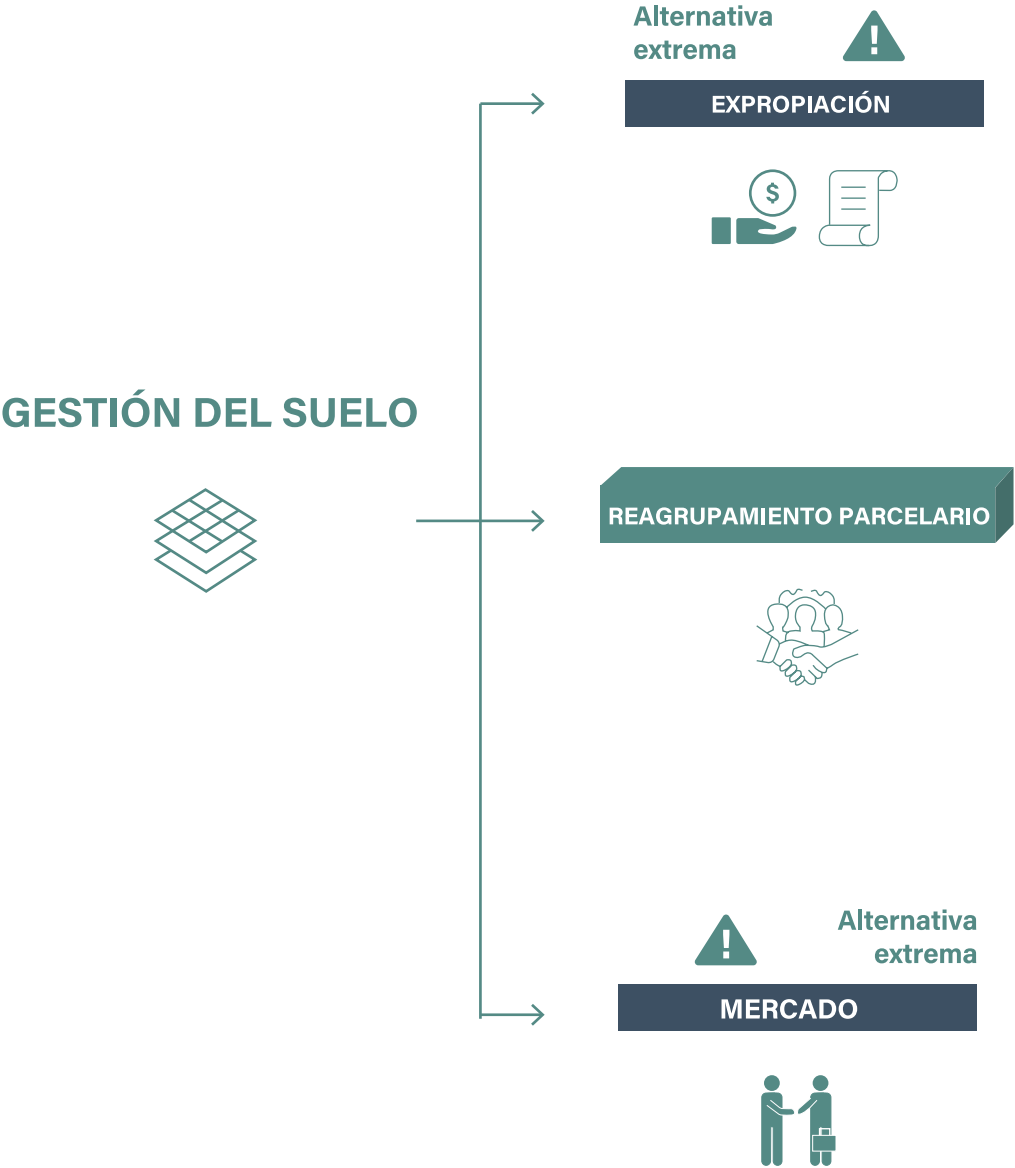


FIGURA 3. Formas de gestión del suelo.
Fuente: elaboración propia.

1

2

3

4

5

MARCO CONCEPTUAL PARA ABORDAR EL REAJUSTE DE TERRENOS

1.2

Componentes básicos del reajuste de terrenos

Como se ha expuesto en la literatura, el reajuste de terrenos es una herramienta compleja de aplicar en la práctica diaria, ya que debe solucionar un sinnúmero de problemas de acción colectiva surgidos en la interacción entre las partes involucradas en el proceso y la forma en como éstas promueven sus intereses individuales.

Al respecto, dice William Doebele que:

"El reajuste de terrenos, entendido como un enfoque alternativo de financiación del desarrollo urbano, combina tanto ventajas como complejidades técnicas sumamente significativas. No podemos pretender que esta herramienta sea la panacea que solucionará todos los problemas de infraestructura que demandará una población mundial que se va a duplicar en las próximas décadas. Sin embargo, es un dispositivo que definitivamente merece ser comprendido y aplicado en países en donde actualmente es inexistente" (1982).³

En este orden de ideas, la implementación del reajuste de terrenos no puede entenderse como un proceso uniforme replicable automáticamente en cualquier contexto. El reajuste es un instrumento flexible con capacidad de adaptación a las necesidades y circunstancias de cada contexto.

Como una referencia sobre la evolución de un proyecto de esta naturaleza proponemos las fases descritas por Hong & Needham (2007) como los principales pasos en la implementación de un proyecto de reajuste de terrenos o reagrupamiento parcelario:

A. La iniciativa del proceso de reajuste: momento en el cual, de acuerdo con los objetivos de planeación, autoridades públicas, promotores o propietarios deciden formular un proyecto mediante la aplicación del reajuste de terrenos. De acuerdo con el procedimiento específico que se defina en cada país o ciudad, se debe delimitar el ámbito de aplicación para ser aprobado por las autoridades públicas correspondientes.

³ Cita original en inglés.
Traducción de los autores.

- B. Formulación del proyecto urbanístico: de acuerdo con las condiciones urbanísticas aplicables, los responsables de la iniciativa deberán estructurar el proyecto de reajuste, determinando los objetivos de su implementación.
- C. Vinculación y participación de los propietarios y residentes: en el marco de la formulación del proyecto urbanístico es necesario que también se adelanten procesos de vinculación y se diseñen mecanismos de participación de propietarios y residentes, para determinar especialmente sus condiciones de aporte y los mecanismos de retribución correspondientes.
- D. Ensamblaje del suelo y asignación de cargas y beneficios: de acuerdo con los resultados obtenidos en las fases B y C, se determinan las condiciones y mecanismos de ensamblaje del suelo y las necesidades de infraestructura pública de soporte para el proceso de urbanización, renovación y mejoramiento. Así mismo, se definen los aprovechamientos urbanísticos (usos y edificabilidad) que se deberían asignar para soportar esa infraestructura y lograr los objetivos de transformación.
- E. Subdivisión del suelo y generación de infraestructura pública de soporte: de acuerdo con el planteamiento urbanístico propuesto, la infraestructura de soporte y los mecanismos de retribución de aportes, se establece la conformación predial final del ámbito de aplicación.
- F. Reasignación del suelo: es el momento en el cual, de acuerdo con las condiciones urbanísticas definidas para el proyecto y los mecanismos de retribución de aportes, se reasigna el suelo de acuerdo con los aportes efectuados y se transfieren las áreas y obras de cesión correspondientes.

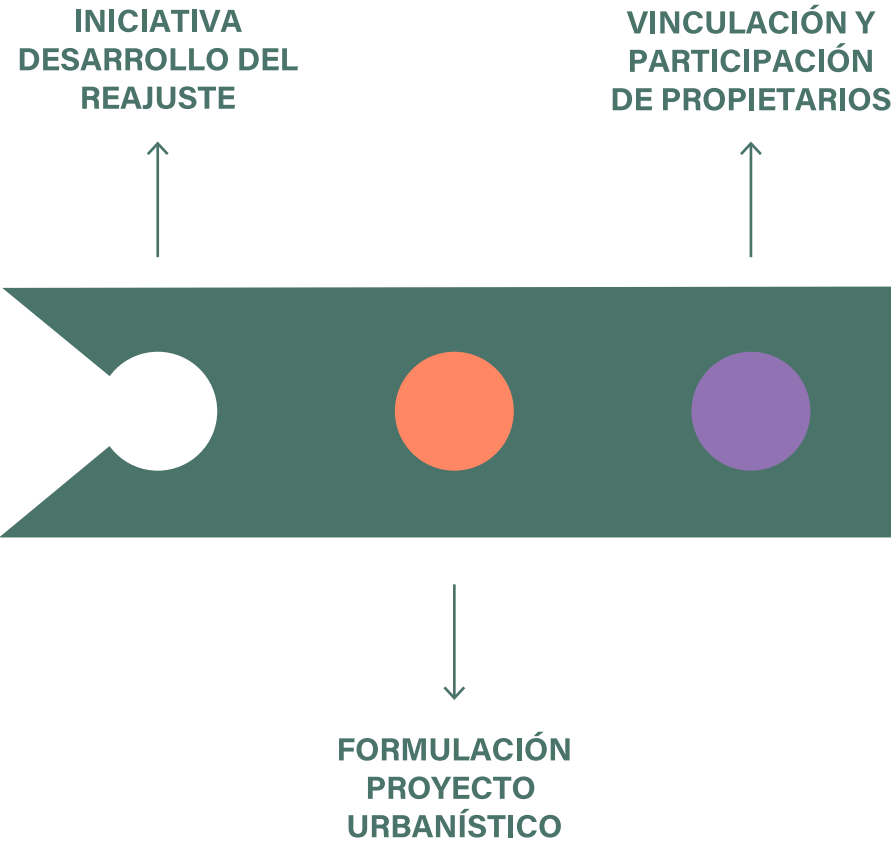
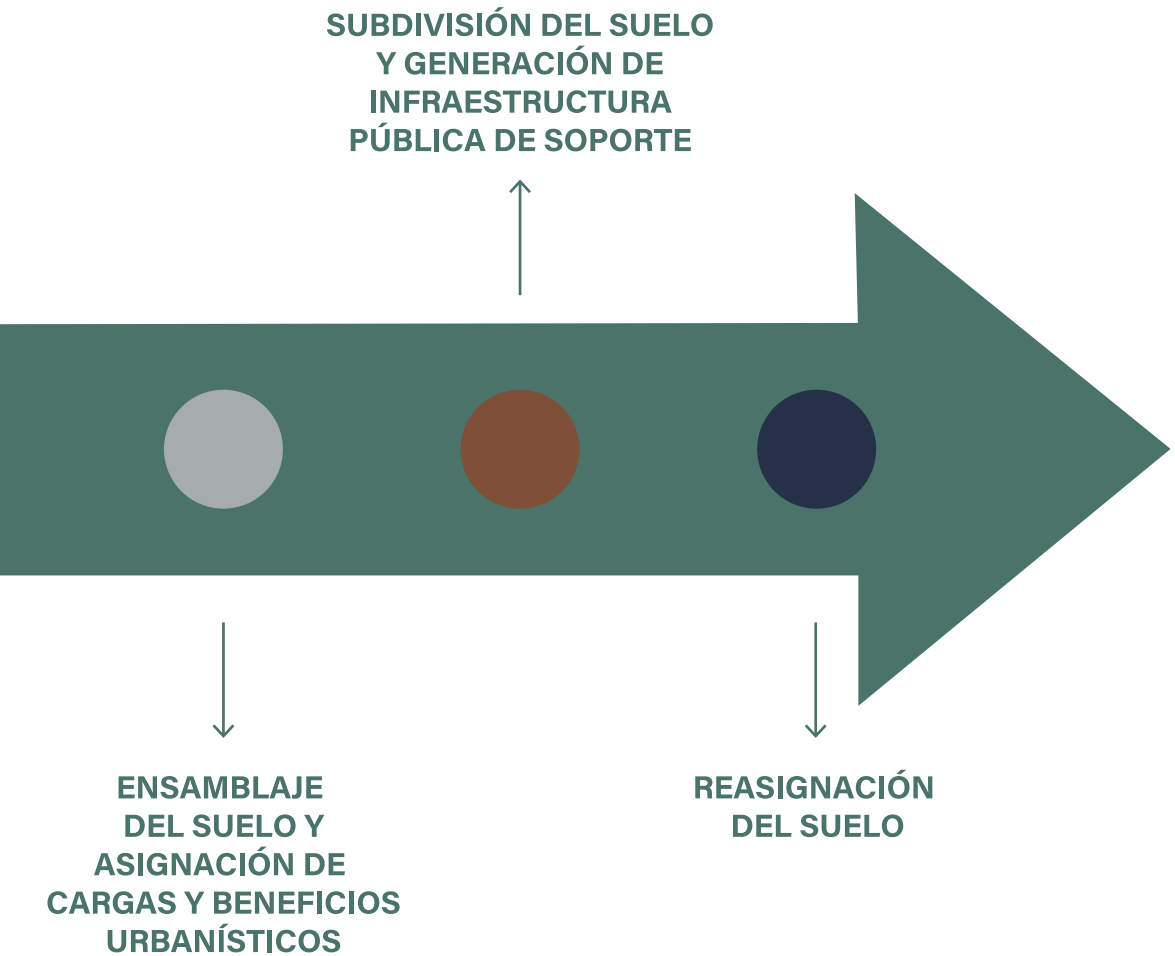


FIGURA 4. Principales fases del reajuste de terrenos.
Fuente: elaboración propia con base en (Hong & Needham, 2007).



1

2

3

4

5

MARCO CONCEPTUAL PARA ABORDAR EL REAJUSTE DE TERRENOS

1.3

Experiencias
internacionales
relevantes

El reajuste de terrenos, bajo parámetros disímiles y con diferentes resultados, ha sido aplicado en muchos países alrededor del mundo y es reconocido como una herramienta que puede facilitar el desarrollo urbano sostenible.

La Nueva Agenda Urbana y el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11-Ciudades y Comunidades Sostenibles propende ciudades más seguras, inclusivas, resilientes y sostenibles.

Para alcanzar este objetivo es necesario entender los retos de la urbanización y sus impactos, así como el papel de los gobiernos en la resolución de las principales problemáticas.

La ONU-Hábitat (Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos), señala que es necesario mejorar el conocimiento normativo y proveer herramientas que permitan a los gobiernos locales, subnacionales y nacionales fortalecer sus capacidades de diseño, planeación y gestión del desarrollo urbano sostenible (ONU-Hábitat, 2018).

En este contexto, “el Reajuste de Tierras es una de las herramientas que pueden ser usadas para promover el desarrollo urbano sostenible” (ONU-Hábitat, 2018), porque a través del reajuste se pueden propiciar nuevas formas de gestión de la tierra más incluyentes y participativas, que promuevan formas de ciudad más sostenibles y nuevas alternativas de gobernanza urbana, más coordinadas entre actores privados y agencias públicas.

Tomando en cuenta los contextos en que ha sido aplicado el reajuste de terrenos, los resultados obtenidos y las dificultades latentes en cada ciudad o país, permiten ejemplificar las principales ventajas y desventajas en cuanto a su implementación.

De manera general, se puede identificar que el instrumento se ha aplicado en los siguientes países:

En la experiencia global reciente, el instrumento ha sido ampliamente utilizado en zonas aún no urbanizadas, pero también en escenarios de renovación al interior de las ciudades (Turk 2008).

En Asia, ha sido aplicado principalmente en zonas de frontera urbana para la transformación de las tierras rurales en áreas urbanas densas y con toda la infraestructura requerida (Minerbi, Nakamura, Nitz, y Yanai, 1986). En Japón se ha empleado con éxito en contextos urbanos consolidados para proyectos de regeneración de gran escala en espacios que se consideran urbanamente obsoletos (Doebele, 2002).

En Europa, el reajuste de tierras ha desempeñado tradicionalmente un papel fundamental en los proyectos de reagrupación de terrenos urbanos de bajo poblamiento, para su transformación en zonas urbanas con alta densidad (Larsson, 1993). También se ha intentado en la reconstrucción de los lugares devastados por un desastre (Hong & Brain, 2012).

En comparación con esas regiones, en el contexto latinoamericano la implementación de esta herramienta ha sido muy incipiente (Schrock 1995).

En algunos de los contextos donde su aplicación es más sistemática y extendida, las cifras sobre su aplicación son muy significativas. Las primeras experiencias de implementación del instrumento ocurrieron en países del Lejano Oriente como Indonesia, Malasia, Tailandia, Taiwán, Nepal y Corea del Sur, hacia la década de los 70. En Indonesia, y hasta entrados los años noventa, se desarrollaron cerca de 8.400 hectáreas en setenta ciudades mediante la utilización del instrumento (Sorensen 2000a).

En Taiwán, un área de 2,175 hectáreas fue desarrollada por este método (Archer 1984). Del mismo modo, un área urbana de 237,32 hectáreas fue desarrollada en el valle de Katmandú en Nepal hacia el año 2000 mediante el reajuste de terrenos, y se produjeron más de 6,774 parcelas con todos los servicios urbanos (Karki 2003). En Corea del Sur, las grandes ciudades se desarrollaron con proyectos en donde se implementó el reajuste de terrenos. En total, 50% de

las áreas construidas en Seúl, 30% de las de Kwang-Ju y 40% de las de Pusan se desarrollaron a través de este método (Garange & Jung 2004).

En Japón, hacia la década de los 60 se desarrollaban por año aproximadamente 3,000 hectáreas de terreno con este instrumento. Para 1994, el 30% de las áreas urbanas en este país se habían desarrollado bajo el reajuste de terrenos (Sorensen 2000a; 2000b). En Francia, hasta finales de la década de los 90, se generaron más de 423 proyectos que involucraban el reajuste de terrenos, en donde intervinieron más de doce mil propietarios (Karki 2003). En Turquía, desde 1985 existe una legislación concreta y un marco regulatorio que estructura la implementación del instrumento.

En Estambul, proyectos desarrollados en el centro urbano de la ciudad, en los municipios de Fatih y Zeytinburnu, son ejemplos de la actual utilización de esta herramienta en proyectos de renovación urbana. Los casos de los barrios Otomano, Sumer y Balat son otra muestra del dinamismo y la utilidad de esta herramienta (Turk 2009; Hoyos & Pinilla 2014).

En Taiwán, un área de 2,175 hectáreas fue desarrollada por este método (Archer 1984). Del mismo modo, un área urbana de 237,32 hectáreas fue desarrollada en el valle de Katmandú en Nepal hacia el año 2000 mediante el reajuste de terrenos, y se produjeron más de 6,774 parcelas con todos los servicios urbanos (Karki 2003). En Corea del Sur, las grandes ciudades se desarrollaron con proyectos en donde se implementó el reajuste de terrenos. En total, 50% de las áreas construidas en Seúl, 30% de las de Kwang-Ju y 40% de las de Pusan se desarrollaron a través de este método (Garange & Jung 2004).

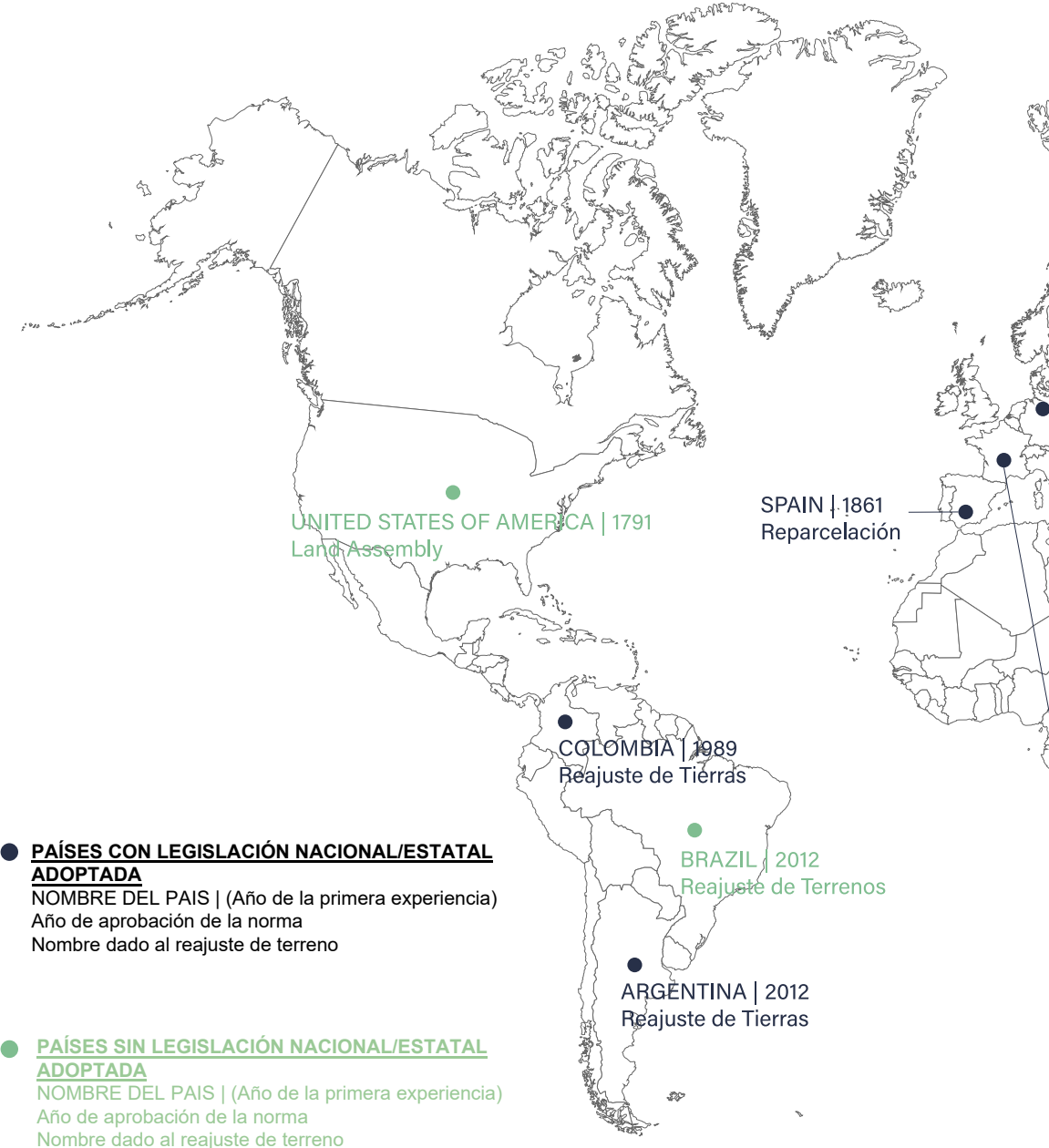
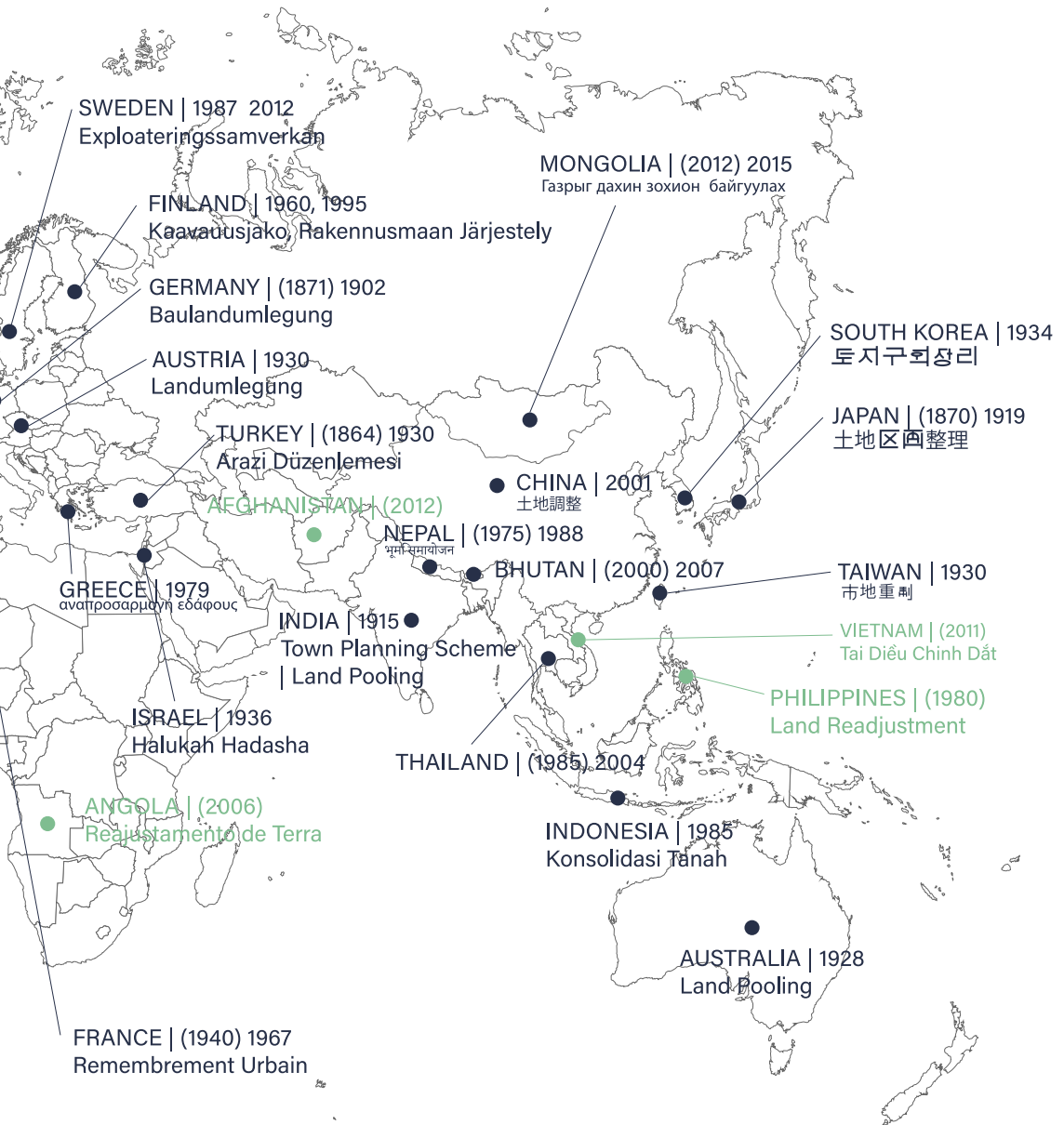


FIGURA 5. Implementación del reajuste de terrenos alrededor del mundo.
Fuente: Felipe Francisco de Souza (Souza, 2018, págs. 94-95)



1

2

3

4

5

MARCO CONCEPTUAL PARA ABORDAR EL REAJUSTE DE TERRENOS

1.4

Ventajas y retos en la implementación del instrumento

La implementación del instrumento a nivel internacional ha dejado casos de estudio sobre las ventajas significativas del reajuste de terrenos como instrumento de gestión de suelo y los retos asociados a su desarrollo.

Las necesidades de intervenciones urbanísticas y las complejidades que se puedan presentar en su ejecución varían notablemente entre países, del mismo modo en que el marco normativo e institucional que soporta la implementación de herramientas de gestión de suelo es diferente en cada contexto. Sin embargo, aunque en todos los casos se encuentran cambios significativos en la conformación del territorio y modalidades diferentes de gestión asociada, el propósito común es garantizar la participación de los propietarios en el proceso.

A continuación, se presentan las ventajas más significativas en la aplicación del reajuste de terrenos a partir de las experiencias estudiadas en diferentes países:

A. Mecanismo útil para generar procesos de gestión de suelo en contextos diferentes

La consolidación de lotes en diferentes ámbitos del territorio puede facilitar procesos de transformación de la configuración predial existente y la generación de nuevas infraestructuras, la urbanización organizada de áreas no desarrolladas o el mejoramiento de zonas consolidadas sin planeación previa. En esta medida, el reajuste de terrenos como mecanismo puede ser utilizado en diferentes contextos territoriales, como se muestra a continuación:

PLAN PARCIAL TRIANGULO DE FENICIA BOGOTÁ, COLOMBIA



Contexto

Área de renovación urbana en el centro histórico

Objetivo

Transformación urbanística para revitalizar el sector (espacio público, localización de nuevos usos, preservación patrimonio cultural)

MEJORAMIENTO INTEGRAL JUAN BOBO MEDELLÍN, COLOMBIA



Contexto

Área de mejoramiento integral en zona de ocupación ilegal

Objetivo

Mejorar la habitabilidad a través de mejores construcciones y de la incorporación de redes de servicios públicos

FIGURA 6. Diferentes contextos y objetivos de desarrollo.

Fuente: elaboración propia. Foto Fenicia: Universidad de los Andes (2014).

Foto Juan Bobo: Juan Felipe Pinilla.

B. Habilitación de suelo y generación de nuevas áreas públicas

La aplicación del reajuste de terrenos posibilita el ensamblaje del suelo en manos de una pluralidad de propietarios, tanto en áreas en expansión que necesitan una adecuada integración al área urbana y la provisión efectiva de infraestructura de soporte, como en áreas urbanas en proceso de deterioro, abandono u obsolescencia, que requieren recualificación mediante proyectos de renovación o regeneración urbana. En ambas situaciones, este instrumento facilita implantar edificaciones en altura y modificar sustancialmente la configuración predial para disponer o generar áreas de espacio público, a través de la definición de condiciones de edificabilidad específicas y la vinculación de obligaciones urbanísticas para los propietarios y desarrolladores.

La implementación del reajuste de terrenos a través de planes parciales como en el caso colombiano, muestra cifras relevantes sobre los resultados en integración de áreas sin desarrollar y en la renovación de zonas ya consolidadas.

Las cifras de transformación del Plan Parcial Triángulo de Fenicia, en Bogotá, Colombia, muestran la posibilidad de generar áreas significativas de espacio público en el contexto de un proyecto de renovación urbana:



FIGURA 7. Generación de áreas públicas en Plan Parcial Triángulo de Fenicia, Bogotá, Colombia.
Fuente: Programa Progresía Fenicia, Colombia. Foto Fenicia: Universidad de los Andes (2014).

C. **Mecanismo idóneo para potencializar y capturar el aumento del valor del suelo**

En el marco del reajuste de terrenos, es posible definir la infraestructura necesaria para la integración o transformación urbanística del área (las cargas urbanísticas) y así mismo, establecer las condiciones de aprovechamiento urbanístico (los beneficios) para generar esa infraestructura. Según esta lógica, se toman decisiones urbanísticas que permiten un mayor aprovechamiento del suelo al implementar instrumentos (obligaciones urbanísticas, participación en plusvalía, transferencia de derechos de construcción) que permitan a las administraciones locales capturar parte del valor del suelo para financiar la infraestructura urbana requerida.

Un ejemplo de la capacidad del instrumento para integrar mecanismos de captura es el Plan Zonal Lagos de Torca en Bogotá, Colombia, mediante el cual se busca desarrollar áreas de expansión de la zona norte de la ciudad. Este proyecto, que inició su implementación en 2018, espera integrar diferentes mecanismos de captura para recaudar los siguientes valores:



FIGURA 8. Instrumentos de captura de valor Plan Zonal Lagos de Torca, Bogotá, Colombia.
Fuente: Oscar Borrero, 2020

D. Representa beneficios para todos los actores participantes

El reajuste de tierras se caracteriza por ser un instrumento de carácter participativo. Tanto el municipio como los propietarios comparten los beneficios creados por el cambio de uso del suelo y la planeación racional en el área de intervención (UN-Hábitat, 2016), en la medida en que el reajuste de tierras brinda la oportunidad a los propietarios del suelo de participar en el proyecto mediante la contribución o aporte de sus predios o inmuebles, recibiendo en contraprestación un suelo de mayor valor con mejores condiciones y aprovechamientos urbanísticos (Yomraliogu, 1993), lo cual genera incentivos para la vinculación voluntaria de los propietarios y facilita la coordinación entre los objetivos de la planeación urbana y la gestión del suelo.

A continuación, se señalan dos ejemplos significativos:

PLAN DE ÁREA LOCAL LUNGTEPHU TIMBU, BUTÁN

Beneficios para administración local

- De las 49,5 hectáreas privadas, 14,3 se destinaron a vías públicas y zonas de conservación.
- En los casos donde los propietarios retuvieron más del 71,1% de su predio original, estos pagaron un impuesto para contribuir al proyecto.
- Creación de una regulación sólida que reconoce y regula el Reagrupamiento Parcelario como instrumento.

MEJORAMIENTO INTEGRAL JUAN BOBO MEDELLÍN, COLOMBIA



Beneficios para propietarios y residentes

- 107 familias reubicadas.
- Mejorar 85 viviendas y construir 29 nuevas viviendas en el mismo lugar.
- 2.700 metros lineales de redes de acueducto y alcantarillado.
- 200 metros lineales de colectores de aguas residuales.
- 4.500 metros cuadrados de sistema movilidad y espacio público.
- 196 metros cuadrados de equipamientos.

FIGURA 9. Ejemplos beneficios para actores participantes del reajuste de terrenos.

Fuente: elaboración propia. Foto Juan Bobo: Juan Felipe Pinilla.

Ahora bien, se pueden encontrar los siguientes retos asociados a la implementación del instrumento:

A. Lograr grado de consenso necesario

El proceso de gestión de suelo que se desarrolla a través del reajuste de terrenos se soporta en la gestión asociada entre propietarios que se vinculan a la ejecución de la intervención a través del aporte de sus propiedades al proyecto, aplicando diferentes mecanismos de retribución (reposición de áreas entregadas en el mismo proyecto o en otras zonas de la ciudad, pago por venta, aporte del predio como inversionista, entre otras).

En esa medida, lograr el consenso necesario entre los propietarios es un reto de gran importancia para la implementación del reajuste.

En los dos casos que se muestran a continuación, este elemento fue trascendental en la ejecución del proyecto:

**PLAN PARCIAL TRIANGULO DE FENICIA
BOGOTÁ, COLOMBIA**



- Proceso inicial no vinculó a propietarios y residentes y no se logró su estructuración y aprobación

Formulación posterior con vinculación de actores:

- Mecanismos de coordinación y diálogo
- Definición de mecanismos de retribución a propietarios
- Se ha logrado la vinculación de 93% de los propietarios de todas las unidades de actuación
- Se han logrado adoptar 3 unidades de actuación de las 5 previstas en el plan parcial

**WANGSIMINI
SEÚL, COREA**



- Versión inicial del Plan General para Wangsimi fue rechazada por propietarios.
- Versión final del Plan respondió a solicitudes de propietarios, quienes conformaron unas asociaciones por sectores encargadas de gestionar acuerdos con el resto de los propietarios

FIGURA 10. Casos relevantes sobre el consenso necesario en la aplicación del reajuste de terrenos.
Fuente: elaboración propia. Foto Fenicia: Universidad de los Andes (2014). Foto Wangsimini: Juan Felipe Pinilla.

B. Procesos administrativos asociados a la adopción del reajuste de terrenos

La implementación del reajuste se soporta en decisiones que toman las administraciones locales (decretos, resoluciones, ordenanzas) para instrumentalizar la gestión asociada y definir las condiciones urbanísticas aplicables para el área o proyecto. Por tal razón, los procesos administrativos de revisión y aprobación que conlleva la adopción de dichas decisiones pueden incidir en la materialización de las iniciativas de reajuste, por lo que las fallas más comunes en estos procesos tienen que ver con la ausencia de capacidad institucional para atender iniciativas presentadas, la falta de articulación entre dependencias que deban estudiar el proyecto e incluso el desconocimiento del alcance del instrumento por parte de los desarrolladores y los funcionarios públicos.

El análisis del proceso de implementación de planes parciales en Colombia da cuenta de las dificultades que se pueden presentar en esta materia:

Estudio realizado por el IEMP de la Procuraduría General de la Nación sobre la aplicación de planes parciales en 7 ciudades de Colombia, arrojó las siguientes conclusiones:

- En Bogotá, durante los años 2000 a 2010 el tiempo promedio para la aprobación de planes parciales era de 5 años
- Falta de coordinación entre las secretarías de planeación y las demás entidades que deben emitir conceptos en el proceso de revisión
- Falta de preparación del desarrollador, quien presenta en su inicio un excelente proyecto arquitectónico que no satisface las características urbanísticas de un plan parcial

FIGURA 11. Resultados aplicación de instrumentos planes parciales en Colombia - procesos administrativos.
Fuente: elaboración propia.

C. **Sostenibilidad del proceso de reajuste de terrenos**

La implementación de los procesos de gestión asociada del reajuste de terrenos no se produce automáticamente por la adopción o aprobación del instrumento normativo que esté previsto para el efecto.

Para vincular a los propietarios, aplicar los esquemas de cargas y beneficios y ejecutar las intervenciones urbanísticas hay que estructurar mecanismos adicionales de coordinación entre actores, aplicar instrumentos de intervención en la propiedad (desarrollo prioritario, expropiación) y constituir mecanismos confiables de administración de recursos.

Por lo anterior, el éxito de la implementación del reajuste depende de la determinación de reglas flexibles que permitan solventar necesidades futuras y de la vinculación de otras herramientas jurídicas y financieras. Las dificultades que ha habido en Colombia a la hora de ejecutar los planes parciales —uno de los instrumentos en los que se desarrolla el reajuste de terrenos— dan una buena idea de los retos que pueden surgir:

De acuerdo con el Estudio realizado por el IEMP de la Procuraduría General de la Nación sobre la aplicación de planes parciales en 7 ciudades de Colombia, se encuentran entre otras, las siguientes dificultades para asegurar su adecuada implementación:

- Hay Incoherencia en las decisiones de ordenamiento del territorio al plantear áreas de expansión urbana que no son acordes con la demanda ni las necesidades de la ciudad.
- En planes parciales de renovación urbana existe un problema acentuado en la gestión asociada de propietarios con el ente gestor para desarrollar el plan parcial.
- En los planes parciales de expansión existen problemas de planeación de gran escala y falta de esquemas de distribución de cargas y beneficios zonales y a nivel de ciudad.

FIGURA 12. Dificultades en la aplicación de planes parciales en Colombia
Fuente: Elaboración propia

1

2

3

4

5

MARCO CONCEPTUAL PARA ABORDAR EL REAJUSTE DE TERRENOS

1.5

Elementos clave para
la implementación
del reajuste de terrenos

La implementación del reajuste de terrenos involucra elementos fundamentales más allá de la gestión asociada de predios, relacionados con la materialización de decisiones de planificación urbana, la definición de mecanismos para vincular a los actores, la estructuración de esquemas adecuados de asignación de beneficios, el cumplimiento de cargas urbanísticas y el despliegue de mecanismos de vinculación forzosa cuando sea necesario.

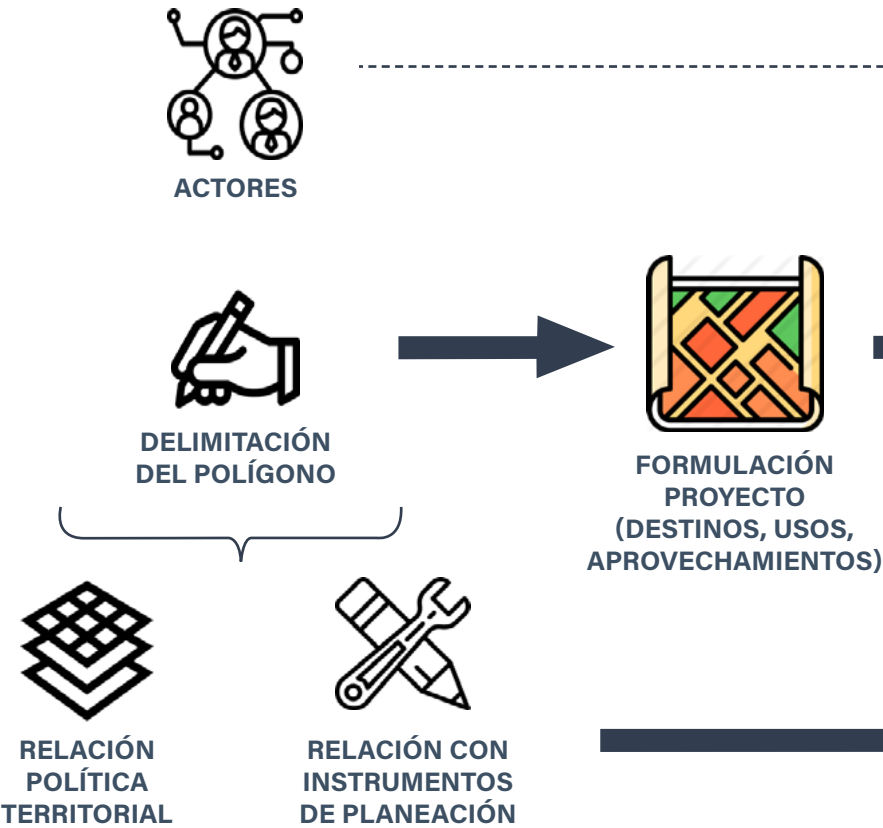


FIGURA 13. Articulación de elementos clave para la implementación del reagrupamiento.
Fuente: elaboración propia.

A partir de las definiciones que brinda la literatura sobre la materia y especialmente de la experiencia acumulada de varios países, se pueden precisar aspectos a tener en cuenta en los escenarios de implementación del reajuste de terrenos.

En la siguiente figura se presentan dichos elementos de manera articulada, y a continuación se incluye una explicación de su alcance:



ELEMENTO	ALCANCE
ARTICULACIÓN NECESARIA DEL REAJUSTE CON INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN O DE ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.	Para aplicar el reajuste de tierras es necesaria una figura o instrumento de planeación o de ordenamiento territorial que lo enmarque según objetivos específicos para ciertas áreas del territorio.
VINCULACIÓN, CONSULTA Y CONCERTACIÓN CON ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS.	La vinculación de actores y el desarrollo de procesos de consulta y concertación se deben entender como elementos transversales en la implementación del reajuste, pues la gestión asociada se apoya en la participación de los propietarios y en la articulación con otros actores (desarrolladores, residentes) y con las administraciones municipales.
DELIMITACIÓN DE POLÍGONOS PARA APLICAR EL INSTRUMENTO.	Para materializar las decisiones de planificación se deberá determinar el ámbito específico a escala zonal o a nivel de proyecto, donde se ha detectado la necesidad de aplicar el reajuste de terrenos.
IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE PREDIOS, PROPIETARIOS Y SITUACIÓN JURÍDICA.	<p>El ámbito donde se formulará el proyecto de reajuste debe ser objeto de un completo análisis y diagnóstico sobre sus áreas y su situación jurídica (embargos, hipotecas, demandas, etc.), con claridad en cuanto a los titulares de derechos reales sobre los predios.</p> <p>La información catastral suele ser la base para este diagnóstico, pero debe ser completada con información del registro de la propiedad y otras fuentes complementarias.</p> <p>Un buen catastro actualizado siempre es un buen aliado para el uso de este instrumento.</p>
FORMULACIÓN DE PROYECTOS.	El instrumento de reajuste funciona como medio para intervenciones urbanísticas estructuradas como proyectos específicos.
INCORPORACIÓN DE OBLIGACIONES URBANÍSTICAS.	En el marco del reajuste, se deben establecer las obligaciones urbanísticas para la generación o modificación de la infraestructura pública necesaria para las transformaciones objeto del proceso.

TABLA 2. Elementos clave para la implementación del reajuste de terrenos.
Fuente: elaboración propia.

ELEMENTO	ALCANCE
MECANISMOS DE GESTIÓN Y ASOCIACIÓN, Y DE RETRIBUCIÓN A PROPIETARIOS.	<p>En la implementación del reajuste se deben determinar los mecanismos y las condiciones de retribución aplicables a los propietarios. La gestión asociada se produce a través de diferentes mecanismos de vinculación del suelo: venta, aporte o adquisición forzosa.</p> <p>Es estratégico definir el número, porcentaje o umbral mínimo de aprobación de propietarios que se requiere para activar mecanismos de vinculación forzosa.</p>
ANÁLISIS URBANÍSTICO-FINANCIEROS Y VALORACIÓN INICIAL DEL SUELO.	<p>Los análisis urbanístico –financieros producen una estimación de la viabilidad financiera del proyecto al contrastar los costos asociados (costos de construcción, dotaciones de suelo) y los potenciales beneficios de la venta de productos inmobiliarios de diverso tipo (vivienda, servicios, comercio). Para estos análisis siempre es estratégico conocer los valores del suelo antes de la operación (combinando fuentes catastrales e inmobiliarias), a partir de los cuales se estiman la prefactibilidad y la factibilidad inmobiliarias y se puede calcular el incremento de valor del suelo (plusvalía) producto del ensamblaje del suelo y de los nuevos usos y aprovechamientos.</p>
HERRAMIENTAS DE VINCULACIÓN FORZOSA.	<p>Dentro de los mecanismos aplicables en procesos de reajuste, se debe prever herramientas que permitan adquirir de manera forzosa las áreas del suelo que no sean aportadas de acuerdo con los mecanismos de gestión y coordinación establecidos.</p>

El análisis de las experiencias internacionales evidencia que el alcance del reajuste de terrenos está ligado al ámbito de actuación de las administraciones locales y de los mecanismos reglamentados, por lo cual, las características del sistema urbanístico se deben considerar como un elemento adicional a tener en cuenta para determinar los escenarios de utilización del instrumento.

El reajuste se implementa como decisión urbanística en todos los casos estudiados a nivel de ciudad o municipio, entendiendo que desde este nivel se deben precisar las condiciones bajo las cuales se materializan los objetivos de planeación. Por su parte, en la mayoría de los casos estudiados en la sección 1.3 del presente documento, el proceso de implementación se rige por el marco normativo establecido desde el nivel nacional, que con diferentes grados de especificidad permite la aplicación directa por parte de los municipios de las disposiciones aprobadas.

1
2
3
4
5

CONTEXTO MEXICANO FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DEL REAGRUPAMIENTO PARCELARIO⁴

Las definiciones y el alcance del reajuste de terrenos y los elementos que se deberían asociar a su implementación no se pueden desligar del contexto mexicano. Construir escenarios de ejecución a nivel municipal debe partir por entender adecuadamente la evolución del proceso de urbanización, los grandes retos frente a la gestión adecuada de suelo que enfrenta el país y las características particulares del marco normativo e institucional.

Los elementos que se identificaron en la sección 1.4 del presente documento pueden encontrarse con diferente nivel de desarrollo dentro del Sistema de Planeación General existente y como parte de los avances legislativos que ha impulsado la LGAHOTDU. Además de las disposiciones o herramientas que encuentren algún nivel de similitud con los elementos mencionados, se debe lograr su adecuada articulación en el marco de un proceso lógico de decisiones y competencias.

Bajo esta perspectiva, el camino hacia la adecuada reglamentación y posterior implementación del reagrupamiento parcelario parte de la comprensión integral de la gestión de suelo como un proceso de intervención en el territorio que permite materializar objetivos de planeación a gran escala, en el marco del cual los municipios juegan un rol fundamental. La incorporación del instrumento del reagrupamiento en la LGAHOTDU se debe entender como el inicio de un camino de entendimiento del mecanismo, que debe pasar por dimensionar la incidencia de la planeación y las decisiones públicas que de allí se derivan en la transformación del territorio, a escalas que superen el desarrollo predio a predio y que se soporten en mecanismos de gestión asociada con participación de propietarios y en la asignación de obligaciones urbanísticas para generar la infraestructura de soporte necesaria.

⁴ En las siguientes secciones se estudiará el caso mexicano específicamente para determinar posibles escenarios que posibiliten su implementación por tanto en adelante en el texto se utilizará el término reagrupamiento parcelario como fue definido en los artículos 86 y 87 de la LGAHOTDU.

Desde el nivel federal, se han demarcado parámetros generales para impulsar la reglamentación de instrumentos previstos en la LGAHOTDU en el nivel municipal, que propician transformaciones de fondo en la forma que se ha ejecutado la gestión de suelo, pero

que no necesariamente contemplan las complejidades de los marcos normativos estatales y municipales. En la “Guía para la Adecuación y Reforma de la Legislación de las Entidades Federativas” publicada por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), se presentan una serie de explicaciones sobre los contenidos incorporados en la ley federal y orientaciones generales sobre el alcance que debería incorporarse a nivel municipal. Sobre el reagrupamiento parcelario, la guía establece lo siguiente:

“Se recomienda que la legislación local incluya los requisitos para que un proyecto pueda llevarse a cabo bajo la figura de reagrupamiento parcelario, entre los cuales debería estar su inclusión dentro de un plan o programa de desarrollo urbano, además de que implique la necesidad de modificar la traza urbana o la relocalización de usos del suelo al interior del polígono de aplicación. En cualquier caso, el reagrupamiento de predios debe permitir la creación de espacios públicos, equipamientos u otros bienes de beneficio social. Será necesario que la legislación contemple los mecanismos para la distribución equitativa de cargas y beneficios. También deberá establecer los incentivos y facilidades fiscales, administrativas y normativas para la ocupación”.

En este orden de ideas, las orientaciones federales enmarcan el instrumento en el sistema de planeación existente, pero apuntando a generar cambios significativos en los procesos de desarrollo urbano para los cuales los marcos normativos estatales o municipales pueden no estar listos.

Si bien se establece la necesidad de articulación de las decisiones de planeación con las de gestión en el marco de los planes y programas de desarrollo urbano, se plantean además cambios a la lógica tradicional de los proyectos urbanísticos: en el reagrupamiento se debe poder modificar la traza urbana y la localización de los usos del suelo existentes.

Además de las disposiciones normativas, las prácticas institucionales y las perspectivas de los principales actores involucrados en el

desarrollo urbano juegan un papel fundamental en la formulación de escenarios de implementación del reagrupamiento. Las propuestas de nuevas normas o de modificaciones al marco normativo existente no pueden considerarse como medidas suficientes para garantizar la adecuada ejecución del instrumento, pues la sostenibilidad de las decisiones depende de cambios en las perspectivas y acciones de los principales actores en el territorio. Dado lo anterior, en la siguiente sección se presentarán en primer lugar los hitos del proceso de urbanización y la evolución de la política de suelo en México. Posteriormente, se resaltarán las principales características del Sistema de Planeación para el Ordenamiento Territorial y el Desarrollo Urbano, y finalmente se identificarán referentes sobre el reagrupamiento parcelario en el marco de política y normativa vigentes, que pueden nutrir la construcción de escenarios de implementación del instrumento.

Por último, en la sección 3, se presenta el ejercicio realizado por el Instituto Metropolitano de Planeación de Guadalajara (IMEPLAN) con el apoyo del BID, para el caso específico del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), como una apuesta interesante que permitió, entre otros resultados, evidenciar las perspectivas de los actores públicos y privados en esta zona de México.

1

2

3

4

5

CONTEXTO MEXICANO FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DEL REAGRUPAMIENTO PARCELARIO

2.1

Evolución y retos de la política del suelo en México

Para enmarcar el reagrupamiento parcelario en el contexto mexicano, es necesario entender la evolución del proceso de urbanización a través de los instrumentos de planeación y gestión que se han generado entre los tres órdenes de gobierno de México.

Para el efecto, se muestra a continuación, de manera esquemática, la evolución de la normatividad federal y los principios y conceptos vinculados con el suelo.

Dentro de la evolución fue un hito la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), pero de la enunciación de instrumentos y mecanismos a su aplicación efectiva a nivel municipal hay una brecha significativa que incide en el marco para implementar el reagrupamiento parcelario. En 2016, con el objetivo de fijar las normas básicas de observancia general en materia de ordenamiento territorial, se expide la LGAHOTDU. Entre otros contenidos, esta ley establece los principios rectores de la planeación y establece los diferentes instrumentos de planeación para el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, sus mecanismos de gobernanza y las concurrencias entre los tres órdenes de gobierno. En particular, crea el Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano. Como parte de ese Sistema, el artículo 23 de la Ley indica que la planeación y regulación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población están sujetas al Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, a través de:

- La estrategia nacional de ordenamiento territorial;
- Los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano;
- Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones;
- Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, y los planes o programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de Desarrollo Urbano, tales como los de Centros de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

La misma Ley, en la fracción XII del artículo 26, establece que el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano se sujetará a las previsiones del Plan Nacional de Desarrollo y a la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, y contendrá los mecanismos e instrumentos financieros para la ejecución del programa. Sin embargo, la LGAHOTDU no desarrolla esos mecanismos e instrumentos financieros, y tampoco lo hace para el resto de los programas que forman parte del Sistema.

Dado lo anterior, y teniendo en cuenta la evolución de instrumentos y decisiones relacionados con la gestión de suelo, se observa lo siguiente:

- Deficiencias en la legislación y reglamentación para integrar mecanismos operativos para la consolidación urbana, a partir de herramientas jurídicas y financieras para la integración de suelo.
- Hay que reconocer los avances conceptuales orientados hacia un modelo de ciudad compacta en leyes, instrumentos y guías de planeación de índole federal, pero la administración del desarrollo urbano a nivel municipal carece de procedimientos para hacerlos efectivos.
- La experiencia de los municipios mexicanos en la implementación de instrumentos de gestión urbana y de suelo para la ciudad compacta y sostenible, es en su mayoría incipiente.
- Se puede decir que la evolución culmina con la definición del Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, en el cual se observa que no existen condiciones operativas que faciliten su implementación y tampoco contiene mecanismos que habiliten fuentes para su financiamiento en el ámbito local.

1976

Ley General de Asentamientos Humanos

con la finalidad de “fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.

Sistema Urbano Nacional

(SUN) se transformó en predominantemente urbano a mediados de la década de los 70, pasando de un grado de urbanización de 47.1% en 1970 a 55% en 1983.

1981

Adición a la Ley General de Asentamientos Humanos

un capítulo V, denominado “De la tierra para la vivienda urbana.”

1983

Reforma al artículo 115 de la Constitución.

SUN 1980

223 áreas urbanas, con 54 de tamaño intermedio, Guadalajara, Monterrey y Puebla con más de un millón de habitantes y la Ciudad de México con más de 14 millones de habitantes.

1992

Reforma del artículo 27 constitucional que denota la subsecuente modificación de la Ley Agraria.

FEDERACIÓN

Creación de la
**SECRETARÍA DE
ASENTAMIENTOS
HUMANOS Y OBRAS
PÚBLICAS
(SAHOP)**

Marco para compatibilizar los regímenes agrario y urbano; bases para garantizar el derecho de los núcleos agrarios a una justa y oportuna indemnización; precisa causales de utilidad pública para expropiación de la tierra ejidal y comunal para incorporarla al régimen urbano.

FIGURA 14. Proceso resumido de la evolución de la política del suelo en México.

ASPECTOS PROGRAMÁTICOS

ASPECTOS LOCALES

PROCESO DE URBANIZACIÓN Y POLÍTICA DE SUELO

ESTADOS

MUNICIPIOS

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (1978). Objetivo el propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano.

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA 1984-1988
Crea el Sistema Nacional de Suelo y Reservas Territoriales.

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO 1990-1994.
Convenio Unico de Desarrollo: actualización de las leyes y reglamentos locales y consolidación de los órganos paraestatales de gestión y ejecución de acciones de suelo y obras.

Fondo Metropolitano para la ZMVM con aportaciones del Gobierno Federal, Edomex y DF incluye suelo.

2000
Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda, A:C: (CONOREVI) para el seguimiento a la Política Nacional de Vivienda, Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio y la Regularización del Suelo.

Reciben la facultad de conducir el desarrollo urbano, controlar usos de suelo, otorgar licencias y permisos de construcción.

1994
León crea el primer Instituto Municipal de Planeación (IMPLAN) en México.

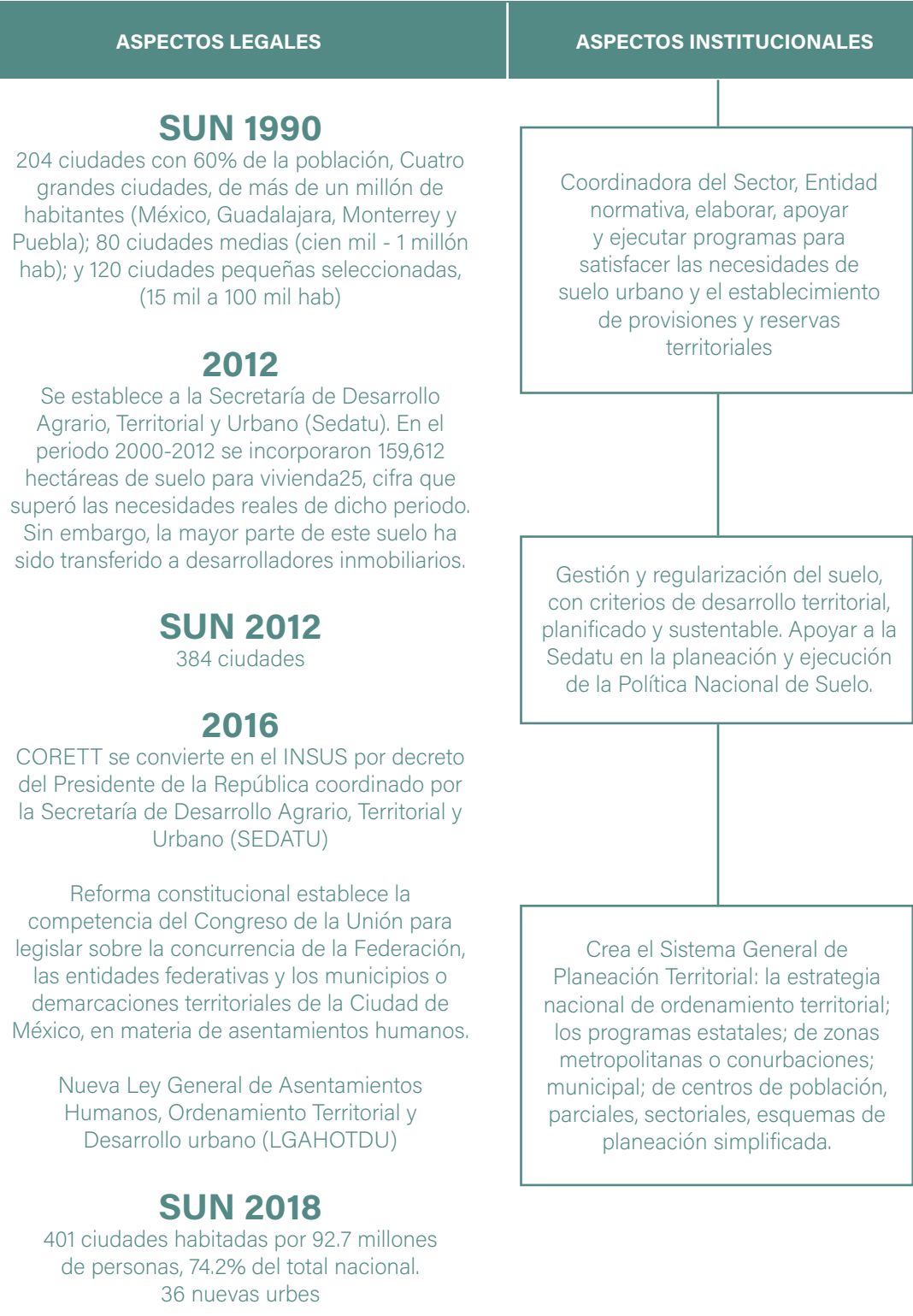


FIGURA 14. Proceso resumido de la evolución de la política del suelo en México.



Además de las problemáticas asociadas a la operativización de las políticas e instrumentos existentes, se debe destacar las dificultades de ordenamiento territorial derivadas de la ausencia de procesos de gestión de suelo orientados hacia fines públicos y participación activa de los municipios.

De acuerdo con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040 (ENOT), "existen propiedades privadas a las que la política de suelo no ha prestado suficiente atención (...) ya que más de tres cuartas partes de las necesidades de suelo para las ciudades se pueden satisfacer con la tierra vacante en las áreas urbanas actuales y las áreas periféricas inmediatas (Morales, 2012). La misma Estrategia reconoce que la ubicación de la vivienda con respecto a los lugares de empleo formal, escuelas, servicios y equipamientos, así como el mandato de que esté libre de riesgos, es otro de los componentes fundamentales (para la vivienda adecuada).

Al respecto, se estima que, de las viviendas económicas apoyadas por los organismos de vivienda en 2017, "solo el 8% de ellas se localizaron en zonas urbanas consolidadas; y solo el 14.7% de las reservas territoriales cumplen con una ubicación adecuada. Aunado a lo anterior, la incontrolada especulación del valor del suelo en muchas ciudades del país, han elevado los precios de la vivienda". Otro factor que según la ENOT ha promovido los desplazamientos de una forma insostenible en las ciudades ha sido "la falta de nuevas centralidades al interior de las ciudades y una mayor mixtura de los usos del suelo, particularmente de los nuevos conjuntos habitacionales. En muchos casos, los mismos instrumentos de planeación urbana han inhibido la mezcla de usos en la escala barrial y generado redes viales que no incentivan viajes a pie y en bicicleta. Y, por otro lado, la concentración de actividades económicas y de servicios en las zonas centrales de las ciudades ha generado fuertes patrones de viajes radiales."

Desde la ENOT se plantean metas y objetivos que se articulan con el impulso necesario a la aplicación efectiva de instrumentos como el de reagrupamiento parcelario.

La ENOT establece las siguientes metas⁵:

- **META 16.** Comunidades sostenibles. De aquí a 2040, México aumentará el acceso a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorará los barrios marginales, logrando reducir a la mitad el rezago social en la calidad y espacios de la vivienda, así como en los servicios básicos tales como drenaje, agua, energía eléctrica e internet.
- **META 19.** Instrumentos territoriales. Para el 2040, aumentará el número de ciudades y asentamientos humanos que implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos naturales, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él.

Para alcanzar estas metas, la ENOT identifica los siguientes objetivos prioritarios:

- Identificar las zonas subutilizadas o de baldío dentro de las manchas urbanas y definir instrumentos de regulación para su ocupación, que garanticen el acceso asequible a la vivienda con áreas mixtas de servicios y equipamientos.
- Gestionar suelo estratégico suficiente, seguro y factible para introducir servicios, con la finalidad de que cualquier persona pueda tener acceso al suelo para vivienda adecuada.

⁵ Sedatu, Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040, Versión Septiembre 2020, pag, 114, 120 y 201.

Desde la formulación de dicha estrategia, también se señalan parte de los retos que se evidenciarán en la sección 2.3. del presente documento y que deberían constituirse en la principal motivación para impulsar decididamente la construcción e implementación de escenarios para desarrollar el reagrupamiento parcelario.

La ENOT reconoce que existen los siguientes retos en materia de gestión de suelo:

- Lograr una oferta de suelo urbano a precios asequibles, en localizaciones seguras y debidamente integradas al tejido urbano, particularmente en las periferias urbanas.
- Crear reservas territoriales suficientes y bien ubicadas en todo el territorio nacional para desarrollar vivienda asequible y adecuada para la actual y futura demanda.

Finalmente, se debe destacar otro reto fundamental: el financiamiento del desarrollo urbano, en particular desde el sector público, para los procesos de adquisición de suelo. De acuerdo con la ENOT y la Guía Metodológica para la Elaboración y/o Adecuación de Programas de Zonas Metropolitanas o Conurbaciones, existen fuentes de financiamiento municipal derivadas de impuestos u otras contribuciones asociadas al suelo, como el impuesto predial creciente en el tiempo, el impuesto sobre adquisición de inmuebles (o por traslado de dominio), los derechos por los servicios de expedición de licencias (de construcción, fusión, subdivisión y relotificación), el impuesto por el incremento del valor del suelo (impuesto a la plusvalía), la contribución por mejoras y la transferencia o venta de derechos. También hace mención al artículo 86 de la LGAHOTDU. Sin embargo, su aplicación ha sido escasa por parte de los municipios, quizás por el costo político que puede generar la imposición de tributos, entre otros motivos.

1

2

3

4

5

CONTEXTO MEXICANO FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DEL REAGRUPAMIENTO PARCELARIO

2.2

Características del Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano

El sistema urbanístico de un país, entendido como la organización de competencias e instrumentos asociados a la ordenación del territorio, está determinado por la evolución de los procesos de urbanización y gestión de suelo, la estructura política administrativa establecida, y el marco normativo para la ordenación del territorio.

Los cambios en el proceso de urbanización y las respuestas desde los marcos normativos e institucionales conforman un sistema urbanístico cuyos mecanismos y actores estarán determinados a su vez por las características de la estructura gubernamental y particularmente por la asignación de competencias en los diferentes niveles de gobierno.

En el caso mexicano, el sistema se articula bajo la denominación de Planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano⁶ y se soporta en la estructura política administrativa definida en la Constitución en tres niveles de gobierno, donde el municipio tiene la capacidad de decidir sobre la ordenación de su territorio pero atendiendo en primera medida las disposiciones del nivel estatal y bajo la orientación de las previsiones nacionales. Los Estados Unidos Mexicanos se declaran en su Constitución como un estado federal, lo que implica autonomía y autodeterminación en la mayoría de los temas por parte de cada una de sus entidades federativas, 31 estados y la Ciudad de México. La autonomía estatal se traduce en la promulgación de una constitución propia en cada estado, sin que esto signifique un desprendimiento de la federación.

El tercer nivel de gobierno en la organización político-administrativa de México es el municipio, entidad que concentra gran parte de las competencias en temas de ordenamiento territorial o uso del suelo. Con respecto a la planificación y desarrollo urbano, cada municipio debe contar con su Programa Municipal de Desarrollo Urbano y/o su Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población. Ambos instrumentos de planeación les permiten tomar decisiones sobre zonificación, áreas de actividad y dinámicas de urbanización, entre otros temas. Aunque cada municipio tiene autonomía, sus decisiones deben acogerse a los lineamientos estatales, contenidas en instrumentos marco específicos o directamente en la constitución estatal.

⁶ De acuerdo con la Guía para la adecuación y reforma de la legislación de las entidades federativas. Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Subsecretaría de Ordenamiento, Dirección General de Coordinación Metropolitana.

Además de los tres niveles de gobierno, pueden existir figuras intermedias para la articulación y coordinación de varias entidades territoriales. Una de las más usadas es la figura de Área o Zona Metropolitana, que reúne municipios de uno o varios estados que comparten fenómenos urbanos. Un área metropolitana no es considerada una entidad territorial en sí, sino una asociación de estas, razón por la cual sus decisiones no tienen carácter vinculante.

Desde la lógica contenida en la normativa nacional, el sistema urbanístico se soporta en herramientas de planificación general del territorio que pueden adoptar la Federación, los estados y los municipios. A su vez los procesos de gestión de suelo e intervenciones a menor escala en el nivel municipal se han enmarcado tradicionalmente únicamente bajo el concepto de acción urbanística.

La LGAHOTDU define las herramientas de planeación que se deberán adoptar desde el nivel federal, estatal y municipal, en el marco del Sistema de planeación del ordenamiento territorial, desarrollo urbano y metropolitano, y establece una serie de instrumentos de gestión de suelo que requieren decisiones públicas sobre el manejo de reservas territoriales, incorporación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal, la aplicación de mecanismos de intervención en la propiedad (derecho de preferencia y polígonos de desarrollo prioritario) y el reagrupamiento parcelario.

Según la definición del reagrupamiento incluida en la LGAHOTDU, la implementación del reagrupamiento de predios ocurre a través de acciones urbanísticas, entendidas como actos o actividades tendientes al uso o aprovechamiento del suelo o la realización de obras de equipamiento dentro de áreas urbanizadas o urbanizables de propiedad pública o privada, que por su naturaleza están determinadas en los planes o programas de Desarrollo Urbano o cuentan con los permisos correspondientes⁷. Sin embargo, a nivel estatal, particularmente la acción urbanística se ha ligado a la ejecución de proyectos predio a predio o de obras de equipamiento, que no necesariamente involucran las decisiones de gestión predial y la modificación a condiciones urbanísticas que plantea la ejecución del reagrupamiento parcelario.

Bajo esa perspectiva, como se muestra en el procedimiento guía propuesto, se apunta a desarrollar el reagrupamiento de predios como un instrumento de gestión que comprende diferentes acciones urbanísticas, pero se vincula al proceso existente de aprobación de proyectos definitivos de urbanización.

⁷ Artículo 3. Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

1

2

3

4

5

CONTEXTO MEXICANO FRENTE A LA IMPLEMENTACIÓN DEL REAGRUPAMIENTO PARCELARIO

2.3

Referentes sobre la aplicación del reagrupamiento

El reagrupamiento parcelario en los términos definidos por la LGAHOTDU se enmarca dentro de las características conceptuales definidas para este instrumento, como uno de los distintos medios para implementar políticas de planificación territorial y urbana. Así, el reagrupamiento debe permitir la gestión asociada del suelo bajo esquemas de distribución equitativa de cargas y beneficios, a partir de la implementación de mecanismos existentes en el marco normativo pero que no se han utilizado previamente de manera articulada ni con los efectos que requiere dicho instrumento.

En la Ley antes citada, se incorpora una amplia definición del reagrupamiento parcelario o de predios, en la que se pueden identificar varios de los elementos clave señalados en la sección 1.4. del presente documento, y dentro del resto del articulado también se pueden encontrar mecanismos asociados.

En el artículo 86 y 87 de la LGAHOTDU se establece textualmente lo siguiente:

***“ARTÍCULO 86.** Para la ejecución de los planes o programas de Desarrollo Urbano, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, podrán promover ante propietarios e inversionistas la integración de la propiedad requerida mediante el reagrupamiento de predios, en los términos de las leyes locales relativas. Los predios reagrupados podrán conformar polígonos de actuación a fin de lograr un Desarrollo Urbano integrado y podrán aprovechar los incentivos y facilidades contempladas en esta Ley para la ocupación y aprovechamiento de áreas, polígonos y predios baldíos, subutilizados y mostrencos.*

Una vez ejecutada la Acción Urbanística, los propietarios e inversionistas procederán a recuperar la parte alícuota que les corresponda, pudiendo ser en tierra, edificaciones o en numerario, de acuerdo a los convenios que al efecto se celebren.



FIGURA 15. Créditos: Tania Romero / Urbanística.

ARTÍCULO 87. *El reagrupamiento de predios a que alude el artículo anterior, se sujetará a las siguientes normas:*

I. Cumplir con las determinaciones del Plan de Desarrollo Urbano y contar con un dictamen de impacto urbano;

II. La administración y desarrollo de los predios reagrupados se realizará mediante fideicomiso o cualquier otra forma de gestión o instrumento legal que garantice la distribución equitativa de beneficios y cargas que se generen, la factibilidad financiera de los proyectos y la transparencia en su administración;

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

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

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

En la siguiente tabla se analizan de que forma se abordan los elementos clave antes mencionados en los artículos de la LGAHOTDU.

Las orientaciones establecidas desde el nivel federal buscan impulsar la regulación específica del reagrupamiento parcelario por parte de los municipios. Sin embargo, los mensajes sobre la forma de incorporación, en particular las explicaciones sobre sus implicaciones, no son del todo claros.

ELEMENTOS CLAVE	LGAHOTDU
DELIMITACIÓN DEL POLÍGONO	Entendiendo la delimitación del polígono como la determinación de una unidad de intervención en la cual aplicar el reagrupamiento, la LGAHOTDU establece que se podrán conformar polígonos después de la aplicación del reagrupamiento, pero no indica cuál es la unidad a la cual se puede aplicar el instrumento.
ACTORES	La ley contiene referencias generales al tipo de actores participantes, y determina quiénes pueden formular el reagrupamiento según el artículo 86 de la LGAHOTDU.
RELACIÓN CON INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN	Se señala que el reagrupamiento se debe enmarcar en planes o programas de desarrollo urbano, con lo cual es claro que es entendido como un instrumento de gestión de suelo, y debe responder a las decisiones de ordenamiento (clasificación de áreas y zonificación) que adopte el municipio.
RELACIÓN CON OBLIGACIONES URBANÍSTICAS	En el artículo 57 de la LGAHOTDU está previsto que la legislación local determine cómo efectuar las donaciones y cesiones para generar espacios públicos, vías y equipamientos. En relación con el instrumento de reagrupamiento, el artículo 87 de la LGAHOTDU establece obligaciones urbanísticas a cargo del titular de la gestión común, como son la habilitación con infraestructura primaria y obras de urbanización y edificación.
MECANISMOS DE GESTIÓN Y ASOCIACIÓN. ALTERNATIVAS DE RETRIBUCIÓN A PROPIETARIOS	Está previsto que los propietarios podrán recuperar la parte alícuota que les corresponda cuando finalice la ejecución del reagrupamiento, para lo cual la recuperación podrá darse en tierra, edificaciones o en dinero. Sin embargo, no se observa relación expresa entre estas condiciones y la definición de un esquema de cargas y beneficios.
MECANISMOS DE VINCULACIÓN FORZOSA	En la ley hay referencias a la posibilidad de utilizar la expropiación, de acuerdo con motivos de utilidad pública y beneficio social que define la LGAHOTDU.
ANÁLISIS URBANÍSTICO - FINANCIERO	El artículo 87 establece que se debe definir un esquema de distribución de cargas y beneficios soportado en un estudio de factibilidad financiera, con lo cual se evidencia que la determinación de los costos asociados a su ejecución y la vinculación de fuentes de financiación es un elemento relevante.

TABLA 3. Elementos asociados al reagrupamiento en el contexto normativo mexicano.

Fuente: elaboración propia.

Sobre la forma de incorporación de los contenidos previstos en la LGAHOTDU, la “Guía para la adecuación y reforma de la legislación de las entidades federativas” antes citada señala lo siguiente: “las legislaciones locales deberán detallar y desarrollar los instrumentos propuestos y otros que consideren pertinentes, con el fin de establecer mecanismos de gestión para disponer de suelo para el desarrollo urbano (principalmente espacio público) y la vivienda (particularmente para la población de menores recursos) y hacer frente a los requerimientos derivados del crecimiento urbano”⁸.

Específicamente para el caso del reagrupamiento parcelario, la guía recomienda que la legislación local incluya:

- Requisitos para que un proyecto pueda llevarse a cabo, como que debe estar incluido en un plan o programa de desarrollo.
- La posibilidad de modificar la traza urbana o lo de relocalizar usos del suelo dentro del polígono de aplicación.
- La capacidad de crear espacios públicos, equipamientos y otros bienes de beneficio social⁹.

Por otro lado, en la Guía de implementación de los lineamientos simplificados para la elaboración de un plan o programa municipal de desarrollo urbano, también de SEDATU, se recomienda la incorporación del reagrupamiento como instrumento que puede propiciar el respeto por la zonificación.

Según esas orientaciones, los municipios o estados que decidan avanzar en la reglamentación del instrumento podrían plantear alcances que en este momento no están previstos para la formulación y autorización de proyectos urbanísticos tradicionales, con lo cual el accionar estatal o municipal se puede ver limitado. A pesar de la orientación federal que indica que el reagrupamiento pueda propiciar cambios en la conformación predial y en la localización de usos, la normativa estatal y municipal usualmente se encuentra ligada a la formulación y aprobación de proyectos individuales que generalmente no involucran la modificación de las condiciones previstas, especialmente en materia de zonificación en los planes o programas de desarrollo urbano vigentes.

⁸Op cit, p. 80

⁹ Ibidem, P. 81

Así mismo, se propone que derivado de la gestión efectiva del suelo se logre localizar vivienda social que atienda las necesidades del crecimiento urbano. Sin embargo, ni la legislación federal ni la estatal hacen obligatorio destinar áreas para este tipo de vivienda, ni establecen parámetros claros sobre quién debe ser responsable de su construcción y posterior asignación a la población más vulnerable.

En el camino hacia la implementación del reagrupamiento parcelario, se destacan las iniciativas del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) en el estado de Jalisco, de Ciudad de Juárez y la Ciudad de Chihuahua en el estado de Chihuahua, así como la vinculación a proyectos de gran escala como el Tren Maya, en el sureste de México.

Como se indicó previamente, en la sección 3 de la presente nota se abordará el ejercicio desarrollado con apoyo del BID para el AMG, en donde se identificaron elementos en la normativa estatal que permiten construir una posible ruta de implementación del reagrupamiento. En el caso de Ciudad Juárez, el Plan de Desarrollo Urbano Sostenible (PDU) expedido en 2016, incorpora una serie de parámetros para su instrumentación, y en el de la ciudad de Chihuahua avanza la formulación de un proyecto que propone utilizar el instrumento. En la legislación de los estados de Quintana Roo y Chiapas también se ha incorporado el reagrupamiento parcelario, pero no se pudo identificar cuál ha sido su desarrollo.

Respecto al reagrupamiento parcelario en el caso de la Ciudad de Juárez, hay aspectos relevantes en relación con la forma en que se debe implementar dicho reagrupamiento. De acuerdo con lo dispuesto en el PDU se deberían seguir los siguientes parámetros:

- El reagrupamiento se deberá desarrollar en las áreas que se hayan definido en los planes de desarrollo urbano y adicionalmente, debe enmarcarse en los planes parciales de las subzonas correspondientes.
- Para su ejecución, es necesario conformar un fideicomiso en el que deberán participar los propietarios del ámbito

¹⁰ Instituto Municipal de Planeación. POLÍGONO DE ACTUACIÓN ZONA ESPECIAL DE INTEGRACIÓN AL DESARROLLO NORTE, Ayuntamiento de Chihuahua; 2015, Pag. 38

de aplicación y la entidad pública municipal competente. El municipio deberá participar en el proceso para vigilar particularmente la reasignación del suelo.

- Debe haber unos criterios para determinar el área inicial aportada por los propietarios y los porcentajes de donación para áreas públicas de viabilidad que correspondería a cada propietario.
- Las alternativas de retribución a propietarios son asignación de áreas en el mismo lugar o cerca de él, o la participación en la tierra o en numerario.

Como parte de la instrumentalización, el PDU podrá dar diferentes escenarios de participación de los propietarios según sus aportes en el marco del fideicomiso. De acuerdo con las condiciones de participación del propietario y el tipo de aportes que realice, se celebrarían convenios sobre las condiciones de reasignación del suelo y de construcción de la infraestructura de soporte.

Dentro de los escenarios establecidos, cuando se haya delimitado un área para reagrupamiento de predios y el propietario no manifieste su voluntad de participar, el municipio podrá en primer lugar imponer una restricción provisional al desarrollo, y si no hay acuerdo con el propietario, hay posibilidad de adelantar un proceso de expropiación.

En cuanto al proceso de autorización, en el Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad de Juárez solo se indica que se deberá otorgar el permiso correspondiente para la ejecución de las obras de urbanización.

En el mismo estado de Chihuahua, en su ciudad capital Chihuahua, se encuentra en proceso de formulación un proyecto de reagrupamiento parcelario entre propietarios, para hacer equitativas las cargas por afectaciones, vialidades y áreas destinadas a equipamientos en el ZEID Norte, polígono ubicado en el extremo norte de la ciudad, donde en los últimos años se ha dado un crecimiento urbano considerable¹⁰.

Este polígono tiene una superficie de 3,880.38 hectáreas y se encuentra rodeado de un incipiente desarrollo. Está conformado por gran cantidad de parcelas o propiedades fragmentadas que dificultan su planeación o adopción de un Plan Maestro de Desarrollo Urbano Integral y Sostenible (PDU). El ZEID Norte contiene una

¹⁰ Instituto Municipal de Planeación. "Polígono de actuación zona especial de integración al desarrollo norte", Ayuntamiento de Chihuahua; 2015, Pág. 38.

SUBZONA 1 llamada Central, con parcelas regulares que están siendo adquiridas por promotores de vivienda, para incrementar y homologar la densidad (H45), ubicar un nodo de equipamiento barrial centralizado, mantener las vialidades primarias y secundarias del PDU, conservar escurrimientos y tratar como parques lineales.

Además de las iniciativas estatales, y como se ha mencionado, se ha evidenciado interés creciente en la utilización del reagrupamiento parcelario en procesos de gestión de suelo para proyectos de alto impacto a nivel regional como el Tren Maya.

Sin embargo, la verdadera transformación se soporta en cambios álgidos en los procesos de urbanización, dentro de los que se resalta la flexibilidad en la zonificación y el rol protagónico que deberían asumir los municipios en la implementación del instrumento.

Las apuestas de la Ciudad de Juárez no llegan a abordar la aplicación del reagrupamiento de predios como un instrumento de gestión de suelo, el cual requiere la aprobación y revisión de las autoridades municipales y la participación de estas últimas parece no ser indispensable. Así mismo, las implicaciones del proceso de ensamblaje y posterior reasignación del suelo se concentran en la retribución de los aportes efectuados y no en las posibilidades de modificación de los usos existentes, de construcción de nuevas áreas de dotación y equipamiento urbano y de vivienda social.

En el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), se podrá observar no solo el interés creciente por generar procesos de gestión de suelo que superen la lógica tradicional, sino también las limitaciones existentes asociadas al procedimiento vigente de autorización de proyectos definitivos de urbanización.

Finalmente, la efectiva utilización del reagrupamiento parcelario en el proceso de desarrollo del Tren Maya estará ligada necesariamente a la aplicación de mecanismos operativos a nivel estatal y municipal, con lo cual el verdadero reto se encuentra en lograr estructurar y ejecutar adecuadamente a este nivel los procesos de gestión de suelo asociados a la obtención de áreas para la infraestructura del tren, pero también para propiciar la transformación urbanística de su entorno.

Dos estudios recientes asociados a la implementación del megaproyecto Tren Maya han revelado la necesidad aplicar el reagrupamiento parcelario como instrumento de gestión de suelo:

ONU Hábitat del año 2020 “Análisis de estado actual de la legislación de los tres órdenes de gobierno, y formulación de recomendaciones para el desarrollo y aplicación de un modelo jurídico adecuado en el proyecto de “Desarrollo Integral Territorial y Urbano de la Región Sureste de México - Corredor Regional Tren Maya”, habla del agrupamiento parcelario como un instrumento que permite distribuir equitativamente las cargas y beneficios de un proyecto urbano entre los propietarios del suelo, el cual se puede combinar con otras figuras jurídicas (como el fideicomiso), con objeto de reunir un conjunto de predios que serán destinados a un proyecto, de modo que los beneficios sean distribuidos en función de la proporción que cada propietario aporta, independientemente de los usos que terminen desarrollándose en cada una de las partes del polígono”

En el estudio “Evidencias para decidir el Emplazamiento de las Estaciones del Tren Maya por parte del Gobierno Mexicano: Reestructuración Territorial Para El Progreso Compartido” se indica que “ (...) es fundamental desplegar instrumentos para la movilización de suelo desde el sector público como el derecho de preferencia y la constitución de reservas territoriales, así como los que potencien la cooperación pública-privada: el reagrupamiento parcelario y la zonificación incluyente ”.

FIGURA 16. Aplicación reagrupamiento parcelario en el Tren Maya.
Tramos propuestos del Tren Maya
Fuente: <https://www.trenmaya.gob.mx/trazo>

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

EJERCICIO DESARROLLADO PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA

En 2019, el BID realizó un ejercicio de cooperación técnica con el Instituto Metropolitano de Planeación de Guadalajara (IMEPLAN) para elaborar recomendaciones de carácter legal, institucional y técnico para la implementación del instrumento de reajuste de terrenos en el contexto del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG).

Ese ejercicio produjo un mayor entendimiento conceptual del instrumento y de los elementos en el marco normativo mexicano y particularmente del Estado de Jalisco, a partir de los cuales sería posible construir una ruta de implementación para el reagrupamiento. Para el efecto, se adelantó un estudio jurídico detallado, se desarrolló un caso piloto en la ciudad de Guadalajara y se realizaron talleres participativos con los actores públicos y privados más relevantes.

¹¹ Colombia cuenta con regulación específica sobre la aplicación del reajuste de terrenos desde 1989 (con la expedición de la llamada ley de reforma urbana), pero sólo a partir de la ley 388 de 1997 con la introducción de la figura de los planes parciales se ha venido experimentando con su aplicación en algunos casos. Aunque aún es una herramienta que no cuenta con una aplicación generalizada, existen diferentes experiencias en algunas ciudades (Bogotá, Medellín) con planes parciales donde se está aplicando esta herramienta y probando en casos concretos las ventajas y complejidades de su instrumentación. A pesar entonces de que el caso colombiano no representa ni mucho menos un ejemplo de aplicación extendida y sistemática, sí constituye la experiencia más avanzada en el contexto latinoamericano, donde reformas legales recientes han introducido el marco básico de referencia (México, Ecuador, Perú).

Dicho ejercicio reveló que una alternativa viable para enmarcar el reagrupamiento a nivel de la AMG es una norma técnica metropolitana, que establezca los criterios y procedimientos asociados al instrumento, y que sea adoptada por los municipios que conforman el área y de esta forma se facilite su aplicación en proyectos específicos.

Las orientaciones que se propusieron se apoyan en las bases conceptuales sobre el reagrupamiento parcelario a nivel internacional, el conocimiento de experiencias significativas especialmente en el contexto colombiano¹¹ y en el estudio detallado del marco normativo vigente para el Estado de Jalisco en México, desde una perspectiva innovadora que articula los elementos claves del proceso de reajuste de terrenos con los procedimientos urbanísticos existentes.

Las orientaciones propuestas desde el nivel metropolitano contendrían principalmente los criterios para determinar las áreas donde se pueda aplicar el reagrupamiento de predios, condiciones especiales aplicables al instrumento y una ruta de implementación en proyectos específicos. Puede ser ilustrativo resumir el desarrollo del ejercicio piloto y los talleres participativos realizados.

Dicho ejercicio reveló que una alternativa viable para enmarcar el reagrupamiento a nivel de la AMG es una norma técnica metropolitana, que establezca los criterios y procedimientos asociados al instrumento, y que sea adoptada por los municipios que conforman el área y de esta forma se facilite su aplicación en proyectos específicos.

De acuerdo con la LGAHOTDU, una Zona Metropolitana se define como: centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional. La AMG, según el Decreto N° 25400 del H. Congreso del Estado de Jalisco, está integrada por los municipios de:

- GUADALAJARA
- ZAJOPAN
- SAN PEDRO TLAQUEPAQUE
- TONALÁ
- EL SALTO
- TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA
- IXTLAHUACÁN DE LOS MEMBRILLOS
- JUANACATLÁN
- ZAPOTLANEJO

Delimitación del AMG. Mapa POTmet D-4.1

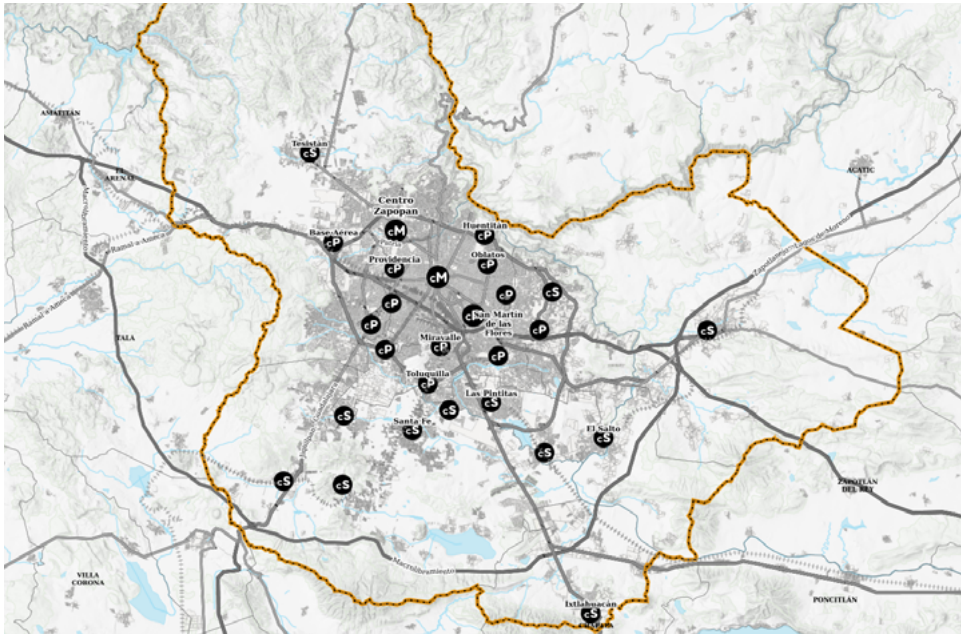


FIGURA 17. Contexto del Área Metropolitana de Guadalajara.
Fuente: <https://sigmetro.imeplan.mx/mapa>

El sistema de coordinación en Guadalajara está compuesto por la Junta de Coordinación Metropolitana, a su vez integrada por los nueve alcaldes del AMG y el gobernador del estado; IMEPLAN, el titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y el Presidente del Consejo Ciudadano Metropolitano; las Agencias Metropolitanas; las Mesas de Gestión Metropolitana; el Consejo Ciudadano Metropolitano y el Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano.

La población total de la AMG es de 4,427,618 habitantes (INEGI, 2011) en 326,546 hectáreas totales de territorio de las cuales el 78% (254,083 ha) se encuentran sin urbanizar y el 22% (72,463 ha) restante se encuentran urbanizadas. En materia de suelo, al año 2020:

- Población que habita en zonas rurales
(Localidades menores a 2,500 habitantes) es de un 2.75%;
- Población que habita en zonas semiurbanas
(Localidades entre 2,500 y 15,000 habitantes) es del 7.69%.
- La densidad poblacional
(Habitantes/Hectáreas) es de 67.33.
- Porcentaje de la demanda de vivienda bajo financiamiento privado es del 65.67% con una tendencia ascendente mientras que el porcentaje de la demanda de vivienda bajo financiamiento público es del 34.33 igualmente con una tendencia ascendente.

1

2

3

4

5

**EJERCICIO DESARROLLADO
PARA EL ÁREA
METROPOLITANA DE
GUADALAJARA**

3.1

Caso Piloto: Proyecto Zona Industrial Agua Azul-Guadalajara

La construcción de un escenario de implementación de un instrumento de gestión de suelo debe tomar en cuenta las características y complejidades propias del territorio en un ejercicio de doble vía: generando insumos para definir un escenario y verificando en el campo los mecanismos propuestos.

El desarrollo de un caso piloto en la AMG permitió complementar y fortalecer los resultados del estudio del marco conceptual, el marco normativo mexicano y los ejercicios colaborativos con actores en el territorio.

Desde el ejercicio de selección del ámbito del piloto hasta la definición de un posible planteamiento urbanístico sobre la base de una simulación urbanístico-financiera completa, se pudo evaluar la aplicación de los elementos clave (Ver sección 1.4) y detectar las principales limitantes que devienen del marco jurídico y de las prácticas tradicionales.

A continuación, se destacan los aspectos más significativos del ejercicio realizado:

SELECCIÓN DEL ÁREA OBJETO DEL CASO PILOTO

El área del caso piloto fue seleccionada en un ejercicio de valoración realizada por los actores públicos y privados de la AMG (Ver Box 1), en el cual se identificaron aspectos relevantes que deberían ser tomados en cuenta en la determinación de polígonos, sobre los cuales se pueda aplicar el reagrupamiento parcelario (Consultoría BID 2019-JFP& Asociados Derecho Urbano).

La zona seleccionada es un polígono ubicado en la zona industrial de Agua Azul en Guadalajara, Jalisco.

Cuenta con un área de 267,593.42 m², constituida por ciento cinco (105) predios y con una proporción de suelo público/suelo privado de 30%/70%.

Claramente, como se verá en el planteamiento urbanístico de la propuesta de reagrupamiento de predios, la densificación del área que se pretende implementar mediante una propuesta de renovación urbana —aprovechando la infraestructura disponible y

PROPUESTA URBANÍSTICA - OCUPACIÓN DEL SUELO

ANTES



DESPUÉS



	ANTES		DESPUÉS	
		PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN SOBRE EL SUELO TOTAL (%)		PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN SOBRE EL SUELO TOTAL (%)
NÚMERO DE PREDIOS	105		89	
ÁREA PRIVADA (LOTES)	18,5 HA	70	9,4 HA	35
ÁREA PÚBLICA	8,1 HA	30	17,2 HA	65
ÁREA TOTAL	26,6HA	100	26,6 HA	100

FIGURA 18. Desarrollo del caso piloto – Reconfiguración predial propuesta.
Fuente: Consultoría BID 2019-JFP& Asociados Derecho Urbano.

la centralidad de la zona— requiere un aumento considerable del área destinada a uso público (nuevas vías y parques) a través de una reconfiguración predial.

PROPUESTA URBANÍSTICA

La formulación de una propuesta específica para el caso de estudio partió de la comprensión de las condiciones urbanísticas existentes y las transformaciones que podrían recualificar el área: una zona urbana con vías importantes, cercana al centro, pero de grandes industrias y barreras viales, con poco uso habitacional y con una carencia total de espacio público.

Se evidenció en el marco del reagrupamiento de predios que una vez identificadas las condiciones iniciales o de partida, se deben establecer los objetivos y la pertinencia del proyecto, así como las áreas de cesión para destinos y las que deben permanecer como suelo privado.

ALCANCE DEL PROCESO DE REAGRUPAMIENTO

La conformación predial es un aspecto determinante en la gestión asociada de terrenos, pues la vinculación de mayor número de propietarios puede dificultar el proceso de aporte o adquisición.

En el sector Agua Azul no existe un alto nivel de fraccionamiento de la propiedad (en promedio 12 predios por manzana) y solamente un predio en régimen de condominio o copropiedad. Para un área central de tal tamaño (casi 27 hectáreas) contar sólo con 105 predios representa un grado bajo de fragmentación de la propiedad.

APROXIMACIÓN A LA DISTRIBUCIÓN DE CARGAS Y BENEFICIOS

La transformación urbanística que se pretenda realizar mediante un proceso de reagrupamiento parcelario debe considerar los costos de la infraestructura pública que se requiere (las cargas urbanísticas) y la capacidad de cubrir dichos costos con la explotación de los usos propuestos (los beneficios) para garantizar su sostenibilidad financiera.

En el caso piloto del reagrupamiento de predios en la AMG, se hizo ese ejercicio y fue posible prever las etapas de desarrollo del proyecto y un esquema para el reparto de cargas y beneficios entre las fases, de tal forma que el proyecto de reparcelación se pudo considerar viable y pre-factible desde el punto de vista financiero.

Así se supo que podía ser rentable para los aportantes del suelo, los promotores y desarrolladores que obtienen una utilidad importante sobre el valor de las ventas, y para el municipio que re-desarrolla y revitaliza una zona de la ciudad, generando un plusvalor en esta área sin tener que cubrir los costos de la infraestructura pública.

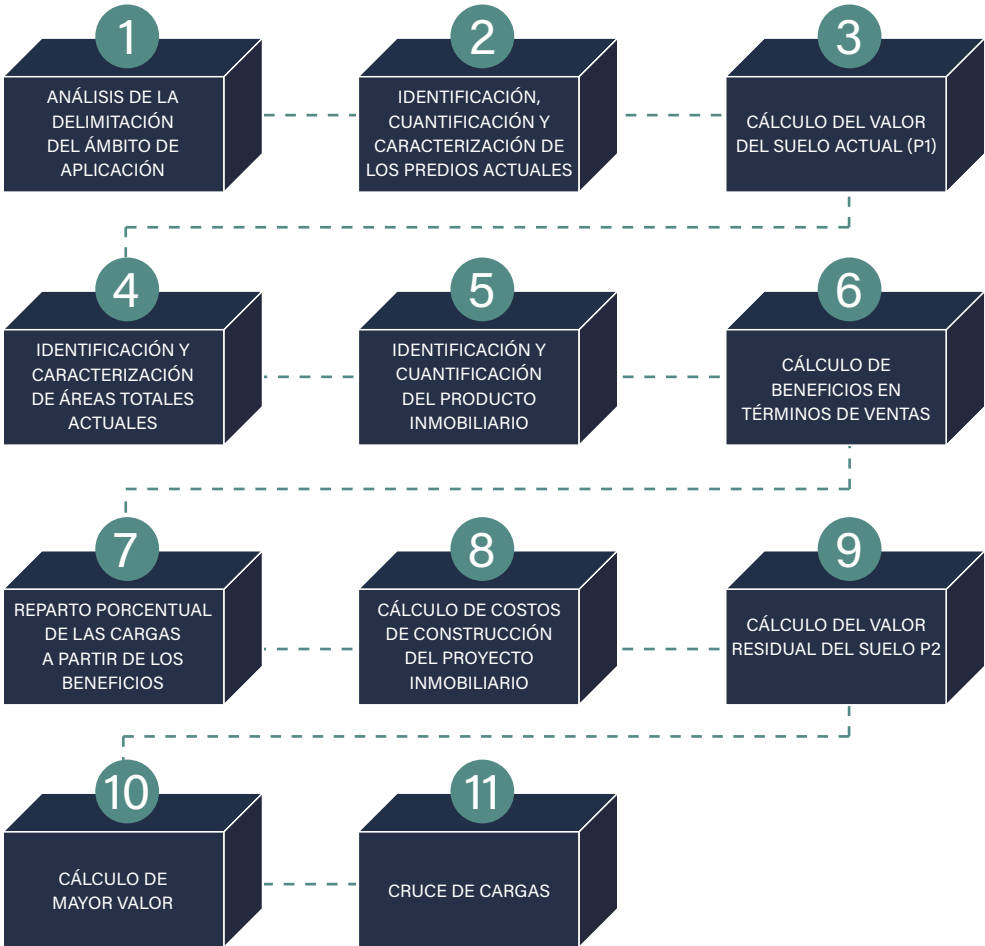


FIGURA 19. Metodología propuesta para la determinación cargas y beneficios de un instrumento de planificación de escala intermedia. Fuente: Consultoría BID 2019-Oscar Borrero.

1

2

3

4

5

**EJERCICIO DESARROLLADO
PARA EL ÁREA
METROPOLITANA DE
GUADALAJARA**

3.2

Ejercicios Colaborativos

La aplicación efectiva de instrumentos de gestión de suelo se encuentra ligada necesariamente a la comprensión de su alcance y a las condiciones de coordinación por parte de los actores públicos y privados que participarían en los procesos asociados.

Como arroja el análisis de la experiencia internacional, especialmente en el caso colombiano, la reglamentación excesiva y detallada no garantiza la adecuada implementación de mecanismos, pues las principales dificultades en su ejecución se encuentran en la deficiente capacidad institucional de las administraciones locales y en la falta de la articulación entre actores.

En este orden de ideas, el escenario propuesto para desarrollar el reagrupamiento en el contexto mexicano y específicamente en la AMG se soportó en ejercicios colaborativos con los actores en el territorio, que permitieron dimensionar las problemáticas reales y determinar mecanismos que sean efectivamente utilizados. En el marco de la cooperación técnica desarrollada para la AMG por parte del BID, se llevaron a cabo dos encuentros: un taller con actores públicos y privados; y un juego de roles.

Desde diferentes perspectivas, funcionarios municipales, desarrolladores privados, académicos y miembros de la comunidad llegaron a dimensionar las complejidades y a repensar la forma en que se puede gestionar el suelo. Así mismo pudieron identificar los elementos que pueden facilitar el entendimiento del reagrupamiento para garantizar su efectiva implementación.

En el Taller Colaborativo, a partir del marco conceptual del reagrupamiento parcelario y de un caso específico, los participantes propusieron rutas de implementación del reagrupamiento y encontraron que tenían posiciones divergentes sobre elementos clave para su desarrollo, con lo que se buscó llegar a consensos sobre un escenario plausible.

TALLER PARTICIPATIVO. FECHA: OCTUBRE DE 2019

El objetivo principal del taller realizado fue comprender como se encuentran desarrollados los elementos claves para la implementación del reagrupamiento parcelario en el contexto del AMG y desarrollar un análisis comparativo para la sección de un proyecto piloto.

Participaron entre otros los siguientes actores:

- IMEPLAN
- FUNCIONARIOS MUNICIPALES
- CONGRESO DEL ESTADO
- ASOCIACIONES DE PROFESIONALES DE SECTORES RELACIONADOS

A través de la aplicación de metodologías colaborativas, se les solicitó a los participantes que identificaran los instrumentos, actores y procesos, que deberían articularse en la implementación del reagrupamiento.

Los resultados obtenidos permitieron establecer las consideraciones más revelantes para construir el posible escenario de implementación del reagrupamiento parcelario.

En las fotos a continuación, se puede observar el momento en que los participantes explicaron que rutas proponían para aplicar el reagrupamiento:



FIGURA 20. Talleres realizados en la AMG.

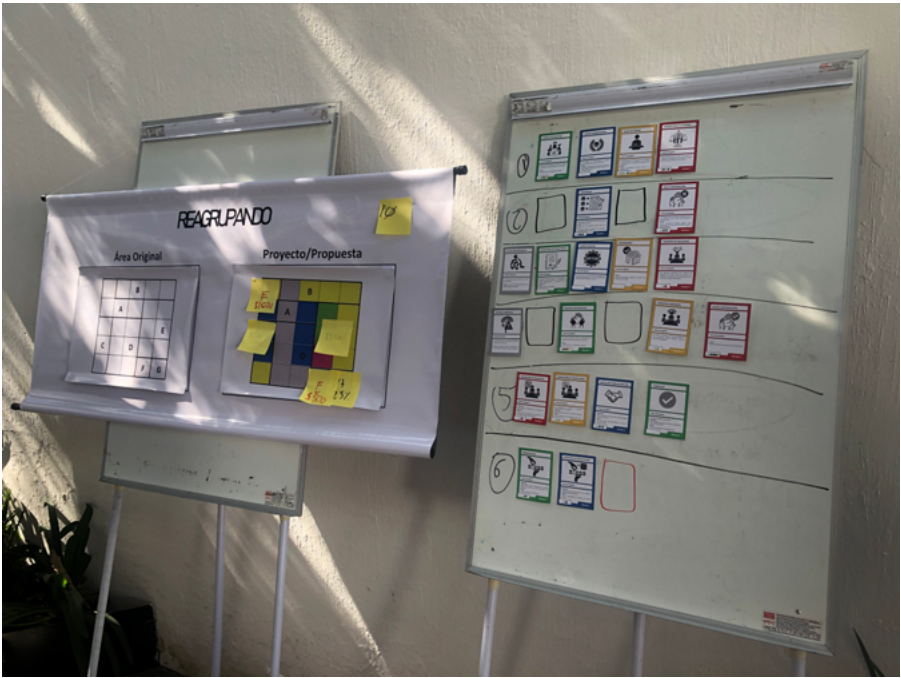
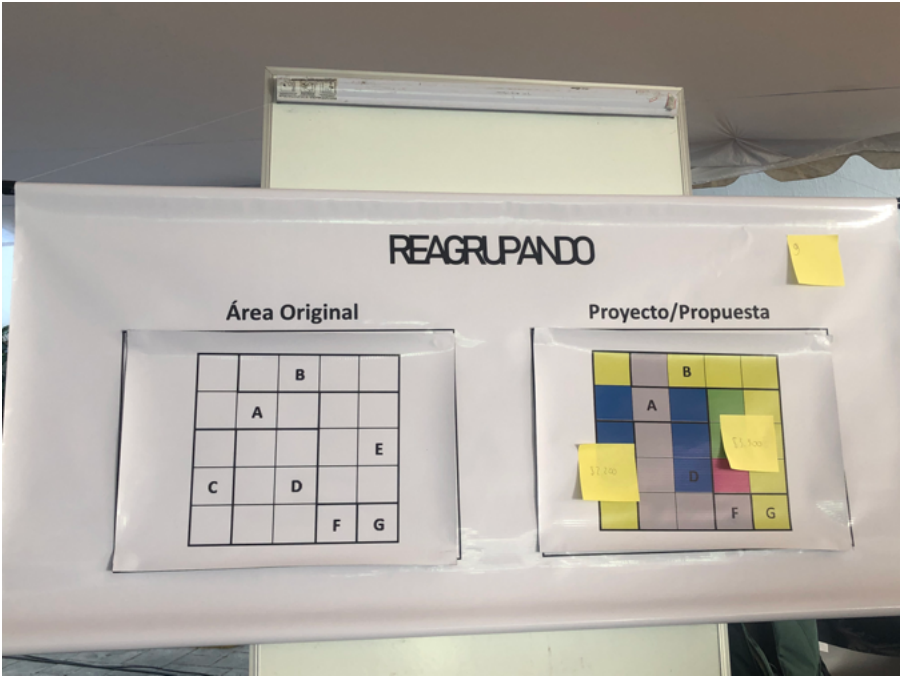
Fuente: Consultoría BID 2019-JFP & Asociados Derecho Urbano. Fotos: Juan Felipe Pinilla.

Como parte de las actividades colaborativas desarrolladas en fecha diciembre de 2019, se llevó a cabo el Evento de presentación de resultados de la consultoría ejecutada por las firmas consultoras JFP& Asociados Derecho Urbano y Urbanística, en el marco del cual se aplicó el juego Reagrupando: un juego de mesa que simula las variables más relevantes asociadas a un proceso de reajuste de terrenos:

- LA COMPLEJIDAD DE LA ESTRUCTURACIÓN Y LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS PREDIOS.
- LA COMPLEJIDAD DE FORMULAR EL PROYECTO URBANO.
- LA COMPLEJIDAD DE LAS NEGOCIACIONES MULTI-ACTOR REQUERIDAS PARA UNA CORRECTA IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO.



FIGURA 21. Juego Reagrupando.
Fuente: Consultoría BID 2019-JFP&Asociados Derecho Urbano. F



El ejercicio reveló aspectos críticos para la implementación del reagrupamiento de predios (recuadros azules), sobre los que había diversas posiciones entre los participantes (recuadros grises), según su respectiva comprensión del instrumento y sus experiencias en desarrollo de proyectos urbanísticos. La metodología del taller permitió construir una serie de consensos básicos (recuadros verdes) entre las posiciones existentes respecto a un escenario de desarrollo para el instrumento.

En la siguiente gráfica se ilustran los resultados obtenidos:

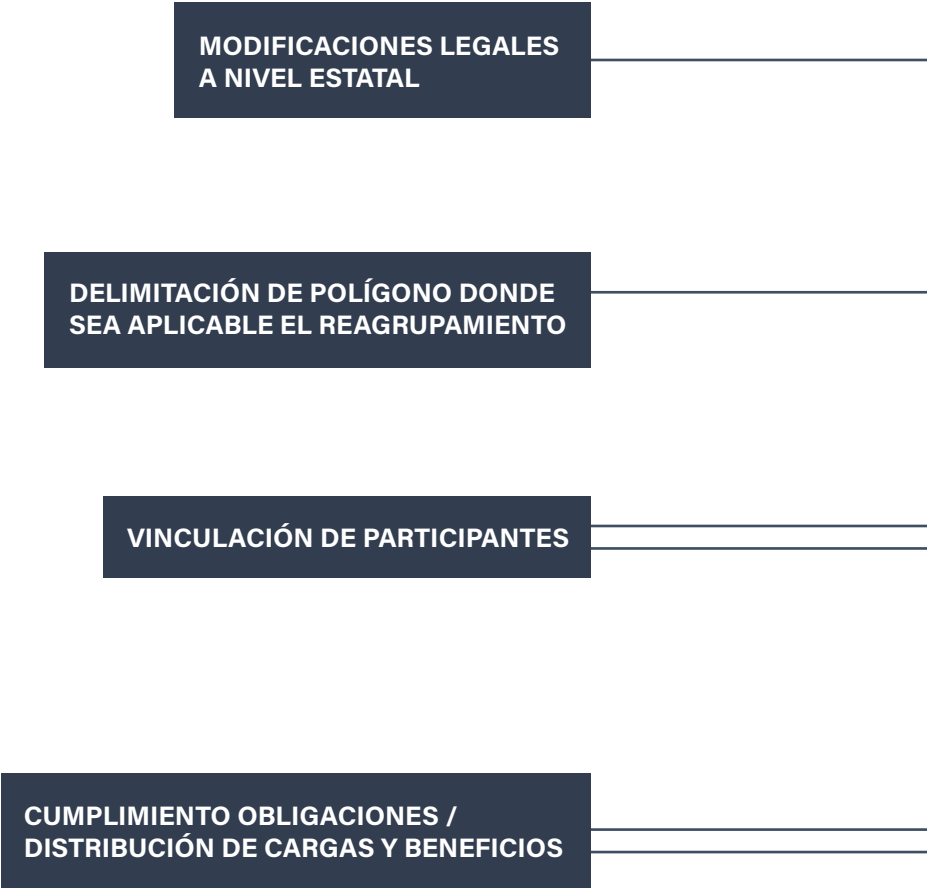
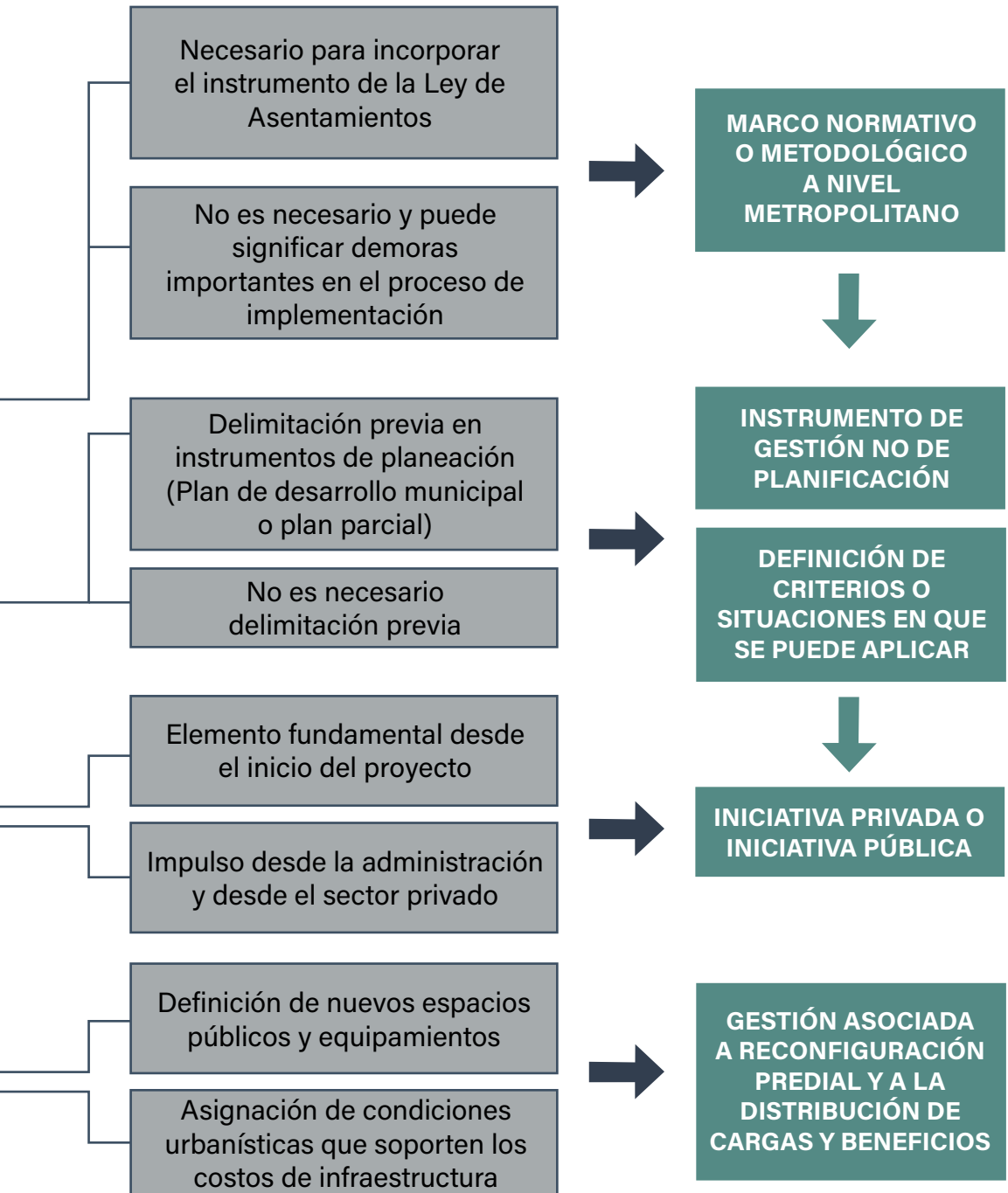


FIGURA 22. Posiciones y consensos de actores en el territorio.
Fuente: Consultoría BID 2019-JFP& Asociados Derecho Urbano.



- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

ESCENARIO DE IMPLEMENTACIÓN DEL REAGRUPAMIENTO PARCELARIO

Como se evidencia en secciones anteriores del presente documento, el alcance esperado con la aplicación del reagrupamiento parcelario como proceso de gestión de suelo requiere un nivel adicional de precisión sobre los mecanismos aplicables y claridad jurídica sobre su alcance, respecto a proyectos urbanísticos tradicionales.

La creación del instrumento en la LGAHOTDU debe considerarse el primer paso hacia la transformación de los procesos de gestión de suelo, pero su adecuada implementación requiere un marco que especifique su alcance y el procedimiento a seguir.

Las orientaciones del nivel nacional han establecido condiciones generales que no se encuentran articuladas entre sí, o que esperan que los municipios puedan resolver de manera individual aspectos críticos del reagrupamiento como la generación de espacios públicos y la construcción de vivienda social. Desde 2016, año en que se expidió la LGAHOTDU, sólo se han desarrollado dos iniciativas a nivel metropolitano y municipal. En el caso de la AMG, se buscó aprovechar las potencialidades del instrumento superando la lógica tradicional a partir del estudio de otras experiencias internacionales. En Ciudad de Juárez, se apuntó a incorporar los elementos de asignación de suelo según aportes efectuados y la distribución de cargas, pero en el marco de un proyecto urbanístico tradicional, con pocos propietarios y sin la participación decidida de los municipios en la formulación y en la aprobación de la intervención.

A partir del análisis del marco conceptual del reagrupamiento como instrumento de gestión de suelo, la caracterización del contexto mexicano y el desarrollo de un caso piloto, es posible construir un escenario de implementación del reagrupamiento que permita orientar a estados y municipios para que produzcan reglamentaciones específicas. Dadas las particularidades del Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano y las diferencias entre la normativa estatal y la municipal, no resulta viable construir un procedimiento detallado que pretenda ser aplicado de manera uniforme en todos los contextos. Contrario a ejercicios similares, que apuntan a determinar condiciones uniformes de aplicación de un instrumento de manera mecánica en diferentes contextos, el proceso realizado

buscó utilizar los elementos del marco normativo vigente y se nutrió del ejercicio realizado en la AMG.

El escenario propuesto parte de definir el alcance del instrumento, para desarrollar un procedimiento general de aplicación del reagrupamiento en las fases que típicamente se dan en este tipo de procesos (ver Figura 4) y de las condiciones de aplicación de instrumentos de gestión de suelo, de acuerdo con las competencias establecidas por la LGAHOTDU para los municipios en materia de desarrollo urbano. Como parte del soporte jurídico del escenario propuesto, también se utilizó el estudio realizado en la cooperación técnica del año 2019 (ver numeral 3.2) sobre el procedimiento de aprobación de Proyectos Definitivos de Urbanización establecido en el Código Urbano de Jalisco, bajo el entendido de que el reagrupamiento —como instrumento que comprende diversas acciones urbanísticas— debe ser sometido a la aprobación municipal mediante un trámite particular.

El escenario de implementación se ilustra a continuación:

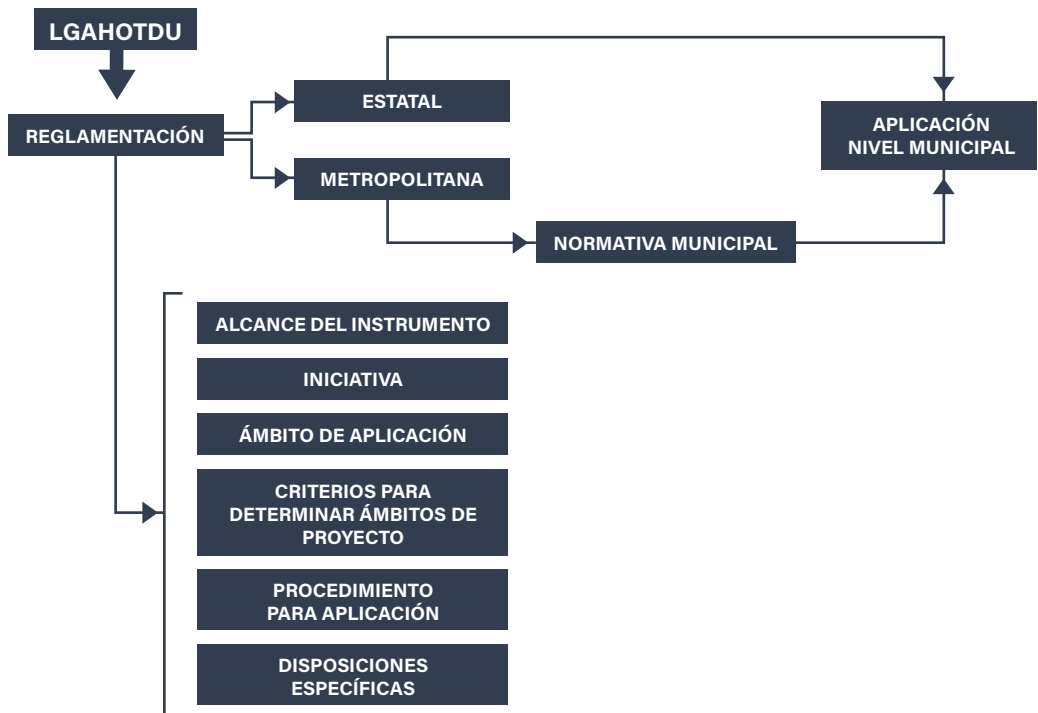


FIGURA 23. Escenario de implementación del reagrupamiento parcelario.

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta las características del marco normativo mexicano y del Sistema de Planeación del Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Metropolitano, y además partiendo de las conclusiones que ha arrojado la revisión conceptual de la sección 1 y la caracterización del capítulo 2, resulta necesario contar con un marco de reglamentación del nivel estatal o metropolitano que facilite y optimice la aplicación del reagrupamiento parcelario en los municipios.

Las disposiciones establecidas desde el nivel federal se pueden considerar un hito relevante hacia la transformación de los procesos de gestión de suelo, y desde la visión institucional promovida por las guías que ha elaborado la SEDATU se ha insistido en las posibilidades de aplicar directamente los contenidos de la ley federal en los municipios.

Sin embargo, en la práctica se ha evidenciado que es necesaria mayor claridad sobre los instrumentos aplicables, y los retos que representan las dinámicas territoriales ameritan decisiones de política y reglamentarias estratégicas.

El alcance esperado para las transformaciones urbanísticas que produzca el reagrupamiento parcelario debe superar los límites estrictamente municipales para consolidar modelos regionales o estatales de ordenamiento territorial, de tal forma que las condiciones específicas aplicables no varíen sustancialmente de municipio a municipio. Teniendo en cuenta el contexto mexicano, el marco común que garantice la articulación de decisiones entre municipios para alcanzar objetivos comunes de desarrollo se puede establecer desde el nivel metropolitano o estatal.

En el ejercicio desarrollado en la AMG, se evidenciaron las bondades de contar con una norma técnica metropolitana que establezca condiciones aplicables a todos los municipios que la conforman. Además, se evidenció la ventaja de vincular al IMEPLAN como un actor institucional que podría apoyar a los municipios técnicamente en el desarrollo de proyectos.

Ahora bien, las competencias asignadas a los Estados también permiten establecer parámetros comunes de obligatorio cumplimiento para todos los municipios en los instrumentos que hoy soportan los planes y programas de desarrollo urbano municipal (Códigos Urbanos y reglamentos de zonificación). Por tal razón, como se muestra en la Figura 23, se propone que la reglamentación derivada de LGAHOTDU se produzca desde los Estados y/o desde las áreas metropolitanas conformadas.

En la práctica se ha evidenciado que es necesaria mayor claridad sobre los instrumentos aplicables, y los retos que representan las dinámicas territoriales ameritan decisiones de política y reglamentarias estratégicas.

La reglamentación del reagrupamiento parcelario no debe imposibilitar el desarrollo de proyectos utilizando este mecanismo, sino abrir la puerta a su adecuada implementación.

Como se señaló en el numeral 2.3. y en la sección 3, en el contexto normativo mexicano existen elementos que se pueden articular entre sí para soportar el desarrollo del reagrupamiento y en esa medida, la reglamentación cumple el rol de hilarlos en función de las fases necesarias para asegurar el ensamblaje de suelo, la distribución de cargas y la reasignación de áreas correspondiente.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

ESCENARIO DE IMPLEMENTACIÓN DEL REAGRUPAMIENTO PARCELARIO

4.1

Alcance del instrumento

En la definición establecida en los artículos 86 y 87 de LGAHOTDU se vinculan gran parte de los elementos que se indicaron en la sección 1.4 del presente documento. Sin embargo, otros aspectos que pueden apoyar las decisiones asociadas a la gestión de suelo que requiere el reagrupamiento no se consideran explícitamente en estas disposiciones.

Si bien la LGAHOTDU determina que el reagrupamiento debe desarrollar decisiones contenidas en los planes y programas de desarrollo urbano, no se establece qué tipo de decisiones se ejecutarían por este mecanismo y por ende tampoco se hace alusión al tipo de áreas donde se podría utilizar o las acciones a las que estaría respondiendo. De manera general, y teniendo en cuenta los ámbitos en los que comúnmente se utiliza, establece que se podrá ejecutar en áreas urbanizadas de los centros de población donde de conformidad con las normas municipales correspondientes se requieran acciones de mejoramiento y/o renovación urbana. También se podrá implementar en áreas urbanizables donde las normas municipales hayan previsto un crecimiento urbano previo el proceso de urbanización correspondiente.

Por otro lado, a diferencia de los procesos tradicionales de gestión de suelo, en el reagrupamiento se desarrollan de manera articulada actividades que usualmente se ejecutan separadamente, por lo cual la reglamentación debe precisar, entre otras:

- Acciones de integración o subdivisión de predios.
- Obras de urbanización y edificación.
- Obras de construcción de infraestructura y equipamiento.
- Desarrollo de áreas de cesión según destinos.

En este sentido, el proceso de formulación y posterior autorización por parte de las autoridades municipales debe ser diferente al que se haga para proyectos tradicionales, y dado que es un instrumento de gestión de suelo que materializa decisiones de planeación debe contar además con revisiones y aprobaciones antes de la expedición de licencias o permisos. Como se indicó en secciones anteriores, el

alcance del instrumento debe contemplar el rol de los municipios en la promoción, revisión e incluso ejecución de procesos de gestión de suelo.

Finalmente, teniendo en cuenta que a través del reagrupamiento se busca no sólo aplicar decisiones de planeación sino propiciar transformaciones urbanísticas, se debe precisar con claridad en la reglamentación el alcance que tendrá el instrumento mencionado frente a:

- Precisar y/o modificar usos del suelo determinados en la zonificación primaria de los Planes y/o Programas de Desarrollo Urbano municipales.
- Precisar los porcentajes y alternativas de cumplimiento de áreas de cesión para destino establecidos en el Código Urbano (Ejemplo del caso de Jalisco) o los que se hayan definido en los planes y programas de desarrollo urbano, de acuerdo con el incremento a las densidades e intensidades de origen y los nuevos requerimientos de ejecución de nuevas áreas de cesión o mayor infraestructura.
- Precisar las normas de control de densidad dentro de los rangos mínimos y máximos y cualquier otra normatividad urbanística establecida para ello en los Planes y/o Programas de Desarrollo Urbano municipales y en los planes parciales.



FIGURA 24. Redender Conceptual de Reajuste de Terrenos aplicado al Polígono Industrial Agua Azul (AMG).

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

ESCENARIO DE IMPLEMENTACIÓN DEL REAGRUPAMIENTO PARCELARIO

4.2

**Ámbito de aplicación: áreas
susceptibles y ámbitos
específicos a nivel de proyecto**

El alcance del reagrupamiento está ligado a la determinación de las áreas en que se puede desarrollar y los objetivos para cada localización. En esa medida, y como se señaló en el numeral 1.4 del presente documento, uno de los elementos claves para la implementación del reagrupamiento es determinar las áreas en las cuales es posible aplicarlo.

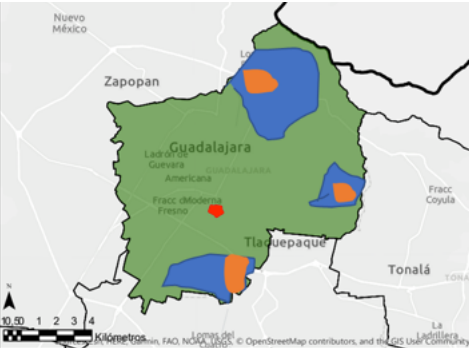
Esta determinación se encuentra estrechamente ligada con la precisión hecha en el numeral anterior sobre la definición del tipo de áreas y acciones que se relacionan con el reagrupamiento. De manera general, y entendiendo que las denominaciones pueden variar sustancialmente en cada Estado e incluso en cada municipio, se propone usar como referencia las definiciones construidas a partir de la revisión de la normativa estatal en México:

CLASIFICACIÓN	DEFINICIÓN EN EL CONTEXTO MEXICANO
ÁREAS DE RESERVA URBANA	Terrenos donde se disponga el crecimiento del centro de población.
ÁREAS URBANIZADAS - RENOVACIÓN URBANA	Áreas que requieren la transformación o mejoramiento del suelo en centros de población, mediante la ejecución de obras materiales para el mejoramiento, saneamiento y reposición de sus elementos de dominio público, como la vialidad o las redes de servicio, pudiendo implicar un cambio en las relaciones de propiedad y tenencia del suelo, así como la modificación de usos y destinos de predios o fincas.
ÁREAS URBANIZADAS - URBANIZACIÓN PROGRESIVA	Áreas urbanizadas mediante urbanización espontánea que el Ayuntamiento autorice regularizar, en las que sea necesario complementar sus obras de urbanización.

TABLA 4. Áreas de referencia para aplicación del reagrupamiento parcelario.
Fuente: elaboración propia a partir de reglamentos de zonificación.

Dentro de las áreas susceptibles para aplicar el reagrupamiento parcelario, se deberán a su vez delimitar polígonos o ámbitos específicos en los cuales se formulará el proyecto correspondiente, como se muestra a continuación utilizando como ejemplo el municipio de Guadalajara:

ÁREAS SUCEPTIBLES DEL
REAGRUPAMIENTO PARCELARIO



Municipio de Guadalajara

ÁMBITOS DE APLICACIÓN PARA UN
PROYECTO ESPECÍFICO



FIGURA 25. Áreas susceptibles y ámbitos de aplicación de un proyecto específico. Fuente: elaboración propia.

Para determinar el ámbito específico del proyecto en las áreas susceptibles, se propone que la reglamentación contenga criterios o condiciones que permitan orientar a los promotores del proyecto. Dichos criterios deberían estar orientados a:

- Relacionar el tipo de área susceptible del reagrupamiento con el tipo de proyecto que se pretenda ejecutar.
- Propiciar que el área propuesta esté compuesta por un conjunto de predios en cabeza de diferentes propietarios.
- Asegurar que el ámbito específico que se determine permita conformar un proyecto completo asegurando la provisión u optimización de la dotación de los servicios públicos y equipamientos suficientes para atender la demanda de los usos y destinos que se vayan a desarrollar tanto en áreas de reserva como de renovación y/o mejoramiento.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

ESCENARIO DE IMPLEMENTACIÓN DEL REAGRUPAMIENTO PARCELARIO

4.3

Iniciativa para el reagrupamiento

4.4

Procedimiento guía

4.4.1

Fase de delimitación

4.4.2

Fase de formulación

4.4.3

Fase de acuerdo o
concertación

4.4.4

Fase de aprobación

4.4.5

Fase de implementación

4.4.6

Fase de seguimiento y
evaluación

4.4.7

Disposiciones relevantes
para todas las fases

4.3

Iniciativa para el reagrupamiento

El artículo 86 de la LGAHOTDU establece de manera general que podrá ser promovido por las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales. Sin embargo, no hace explícito que también pueda ser presentado por promotores privados. La precisión de este aspecto no puede ser fortuita, dado que como se señaló en las secciones 1.3 y 1.4 de la presente monografía, la determinación y vinculación adecuada de actores es determinante en la implementación exitosa del reagrupamiento parcelario.

Por tal razón, la reglamentación propuesta debe agregar que podrá ser presentado también por los urbanizadores, promotores privados u organizaciones o asociaciones vecinales, en coordinación con las administraciones municipales, siempre y cuando faciliten, promuevan e incluyan la participación de los propietarios del suelo y residentes de los ámbitos objeto del reagrupamiento.

4.4

Procedimiento guía

Como se ha indicado previamente, la adecuada utilización del reagrupamiento, especialmente para poder aprovechar sus potencialidades, necesita la organización adecuada de los elementos existentes. De acuerdo con el nivel de gobierno en que se produzca dicha reglamentación, se podrá determinar el grado de especificidad necesario, aunque sí se propone que se establezcan con claridad los siguientes aspectos:

- A. Como instrumento de gestión de suelo se encuentra ligado estrechamente con los programas o planes de desarrollo urbano, y en tal medida el reagrupamiento solo se podrá aplicar en los municipios que ya cuenten con alguno de ellos.
- B. La identificación de las áreas susceptibles para aplicar el reagrupamiento debe enmarcarse dentro de las definiciones contenidas en el programa o plan de desarrollo urbano, teniendo en cuenta las áreas susceptibles de referencia (Ver Tabla 4).

- C. La participación de los municipios es fundamental y, por tanto, si bien los proyectos de reagrupamiento pueden ser de iniciativa privada, las autoridades municipales deben revisar, aprobar y hacer seguimiento a su ejecución.
- D. La vinculación de propietarios y residentes es un elemento fundamental en la aplicación del reagrupamiento y en esa medida, deben existir mecanismos e instancias específicas para que se lleve a cabo el proceso correspondiente.

En este orden de ideas, el procedimiento para el reagrupamiento de predios que se podría utilizar como referente se compone de las fases que se describen a continuación:

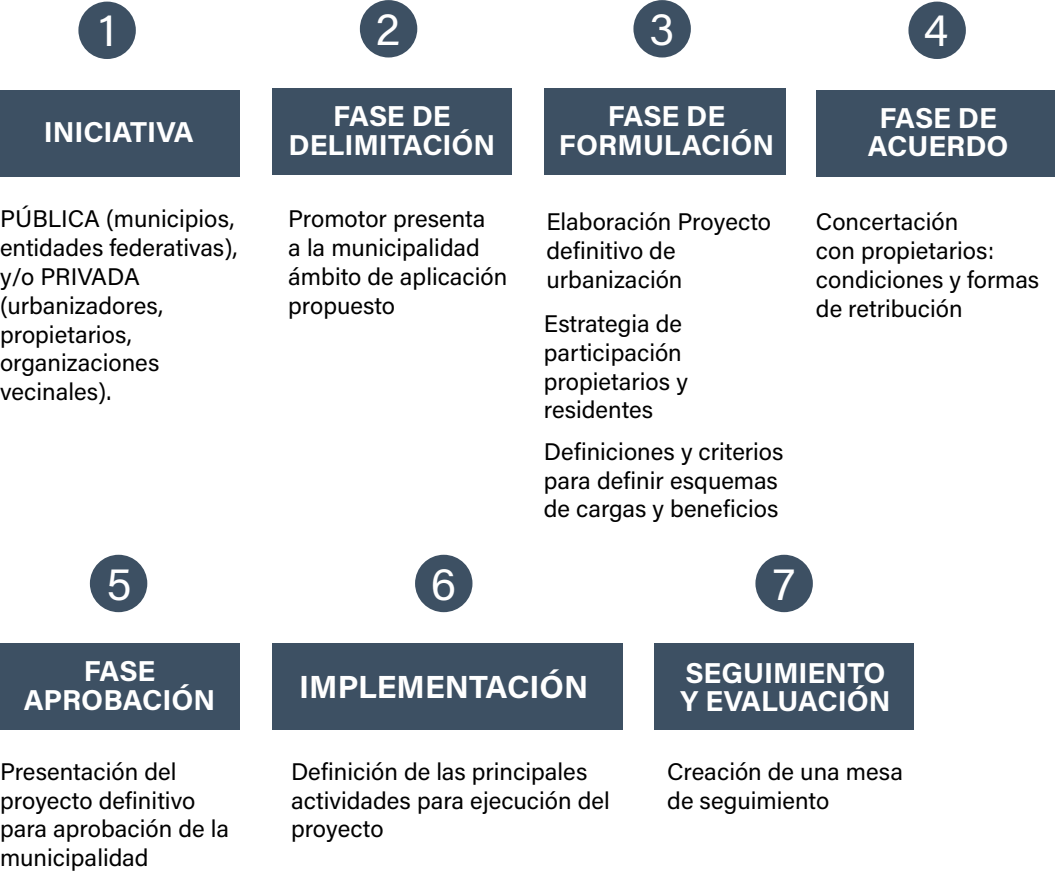


FIGURA 26. Procedimiento guía para la implementación del reagrupamiento.
Fuente: elaboración propia.

4.4.1

Fase de delimitación

Dentro de las áreas susceptibles en las que se puede desarrollar el reagrupamiento y a partir de los criterios o condiciones que se definan, las entidades o promotores del proyecto determinarán un ámbito específico para ejecutar un proyecto urbanístico. Bajo este supuesto, es evidente que es necesario se pueda verificar la correcta aplicación de los criterios mencionados y que, además, dadas las implicaciones de ejecutar un proyecto a través de reagrupamiento parcelario, tanto las autoridades municipales como los promotores cuenten con una instancia inicial de revisión en la cual se pueda:

- Determinar si existen limitaciones técnicas o jurídicas al alcance de reagrupamiento.
- Establecer las condiciones normativas aplicables, como vigencia de los planes o programas o planes parciales adoptados, y alcance de la zonificación primaria y secundaria.

Dado lo anterior, se propone que una fase denominada de delimitación, en la cual los promotores de la iniciativa presenten para revisión de la dependencia técnica municipal que corresponda los elementos básicos del proyecto a ejecutar, como son:

- Determinación del ámbito de aplicación del proyecto.
- Listado de predios e identificación de propietarios incluidos en el ámbito.
- Carta de autorización o consentimiento de algunos propietarios del ámbito.

A su vez, la autoridad municipal deberá pronunciarse sobre la delimitación propuesta y precisar las condiciones urbanísticas más relevantes para orientar la posterior formulación del proyecto.

4.4.2

Fase de formulación

Los proyectos de reagrupamiento parcelario deben seguir un proceso de estructuración diferente al tradicional, teniendo en cuenta que presentan características particulares:

- Involucran por definición más de un (1) predio.
- Se apoyan en la vinculación mediante aporte de los propietarios y no a través de adquisición por parte de un promotor.
- Deben contar con una estrategia de participación que garantice la articulación entre los promotores, los propietarios y los residentes del ámbito.
- Buscan la urbanización o transformación de un ámbito, por lo cual se deben establecer obligaciones para la generación de áreas de dotación e infraestructura de soporte.
- Proponen precisar o relocalizar nuevos usos bajo normas especiales de control de densidad.

En este orden de ideas, en la fase de formulación se deberían dar los pasos necesarios para que los promotores de la iniciativa determinen al menos los siguientes elementos, como parte de la reglamentación del reagrupamiento:

- Alcance del proyecto.
- Delimitación del ámbito de aplicación del proyecto.
- Justificación jurídica.
- Definición y caracterización de vialidad, infraestructura urbana, equipamientos y servicios públicos existente y proyectada.
- Identificación y determinación de las áreas de cesión para destino y el suelo privado.
- Identificación del porcentaje y localización del suelo destinado para la construcción de vivienda social.

- Determinación de los usos aplicables en el ámbito del proyecto.
- Definición de las normas de control de densidad aplicables.
- Estructuración de un sistema de cargas y beneficios, a partir de la identificación de las áreas de cesión para destino y las cargas urbanísticas adicionales necesarias para ejecutar el proceso de transformación propuesto en el reagrupamiento parcelario, y la determinación de los aprovechamientos derivados de las normas de control de densidad de la edificación aplicables.
- Cartografía de soporte.
- Plan de gestión social.

4.4.3

Fase de acuerdo o concertación

Como se evidenció en el numeral 1 de esta monografía, la base del reagrupamiento parcelario y especialmente de su sostenibilidad en el tiempo es la definición de acuerdos sólidos de vinculación de propietarios y de mecanismos de participación efectivos de los residentes.

Por lo anterior, dentro del procedimiento que se propone se ha incorporado una fase en la cual se consolida dicho acuerdo y se establece la concertación sobre la reglamentación y las condiciones fundamentales de ejecución del proyecto.

La formalización del acuerdo se podrá llevar a cabo mediante el mecanismo que funcione mejor según la normativa estatal, pero proponemos incorporar al acuerdo al menos los siguientes aspectos:

- El esquema general de reparto de cargas y beneficios y etapas para su implementación.
- Los aportes y la retribución esperada al finalizar el proyecto según el aporte realizado por cada uno de los propietarios.

- El vehículo (entidad gestora y mecanismo de administración de recursos) para administrar los aportes de suelo y los recursos para implementar el esquema de cargas y beneficios.
- Las reglas de adopción de decisiones, incluyendo los umbrales de mayoría.

Dada la importancia de este acuerdo entre los propietarios y entre estos y el promotor, es prudente considerar un requisito para aprobar el proyecto de reagrupamiento. Para el efecto, en la reglamentación se deberá establecer la proporción de aceptaciones que se considere necesaria para dar por consolidado el acuerdo.

4.4.4

Fase de aprobación

Para este instrumento de gestión que permite materializar a través de diferentes actividades las decisiones de planeación, y habiendo pasado por las fases anteriores, el proyecto de reagrupamiento parcelario debe ser revisado de manera integral, más allá de las autorizaciones a las obras de edificación y/o construcción que se deban ejecutar.

Entre las fases de su implementación es necesario incluir una de aprobación, mediante la cual las autoridades municipales pueden revisar la formulación del proyecto, verificar la consolidación de los acuerdos entre propietarios y evaluar la estrategia de gestión y participación social propuesta.

De acuerdo con lo previsto en la normativa estatal, la aprobación se puede considerar como una autorización de todas las acciones urbanísticas que ampara el reagrupamiento y otorga las licencias correspondientes.

4.4.5

Fase de implementación

Tomando en cuenta las actividades que se puedan requerir para llevar a cabo un proyecto urbanístico, en el caso del reagrupamiento parcelario es necesario asegurar desde la reglamentación propuesta que se acometan en particular ciertas tareas.

Por tal razón, se propone que se incluya esta fase dentro del procedimiento aplicable al reagrupamiento parcelario, precisando que se deberían desarrollar al menos las siguientes actividades:

- Constitución del fidecomiso, mediante el cual los propietarios (fideicomitentes) del suelo objeto de un proyecto de reagrupamiento parcelario, transfieren a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos para un fin determinado.
- Conformación de la estructura organizativa del proyecto.
- Suscripción del convenio que asegure la participación del municipio o entidad competente en el trámite de la vinculación forzosa de los predios de los propietarios renuentes.
- Ejecución de las obras de urbanización de acuerdo con el Proyecto Definitivo de Urbanización y la licencia de urbanización autorizada.
- Solicitud de licencias de construcción para cada una de las fases del proyecto
- Inicio de procesos de enajenación forzosa en caso de requerirse.

4.4.6

Fase de seguimiento y evaluación

Teniendo en cuenta que la aplicación del instrumento de reagrupamiento parcelario bajo un procedimiento similar al propuesto es un proceso novedoso para el contexto mexicano, y dado que como se evidenció en la sección 1.3. los proyectos pueden presentar retos significativos en su implementación, se recomienda incluir una fase de seguimiento y evaluación.

En esta fase, se propone que se efectúe un monitoreo al avance en la ejecución de la propuesta, bajo el liderazgo de las autoridades municipales y con el apoyo de entidades del nivel estatal o metropolitano.

4.4.7

Disposiciones relevantes para todas las fases

La ejecución de cada una de las fases propuestas requiere claridad conceptual y jurídica sobre la aplicación de procedimientos y mecanismos previstos en otras normas, o incluso, algunos que no se han definido totalmente en la normativa federal y estatal. Por tanto, como parte de la reglamentación se considera necesario incluir disposiciones relativas a:

- Glosario de conceptos.
- Definición de cargas y beneficios urbanísticos.
- Condiciones para determinar cargas y beneficios.
- Condiciones para el análisis de la viabilidad de incluir porcentajes obligatorios de vivienda social.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

RETOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL REAGRUPAMIENTO Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A partir del recorrido realizado en las anteriores secciones de este documento, donde se evidencia la oportunidad y potencialidad de avanzar en la implementación del instrumento del reagrupamiento parcelario en el contexto mexicano, en esta sección de cierre se presentan un conjunto de retos y recomendaciones que pueden orientar y priorizar las acciones de regulación y promoción que se pueden proponer desde los diferentes niveles de gobierno.

LAS POSIBLES ACCIONES DE LOS NIVELES DE GOBIERNO

En primer lugar, desde el nivel federal es estratégico avanzar en la incorporación del reagrupamiento parcelario en el paquete de instrumentos de gestión del suelo que son promovidos y son objeto de ejercicios piloto de aplicación. Para este fin, puede resultar de utilidad mejorar las guías existentes o desarrollar nuevas herramientas que propongan rutas concretas de implementación y faciliten la comprensión de los diferentes pasos y procedimientos para la aplicación de este instrumento a nivel local. Igualmente, puede resultar estratégico que desde este nivel de gobierno se promueva la aplicación del reagrupamiento en proyectos piloto en el marco de programas y proyectos de transporte, desarrollo urbano o renovación urbana, donde concurren recursos federales y se pueda ofrecer un acompañamiento técnico directo a las iniciativas locales de implementación del instrumento.

La promoción y el acompañamiento federal de las iniciativas de reagrupamiento parcelario puede incluir recursos (técnicos y financieros) que generen incentivos para que los estados y municipios generen marcos regulatorios y procedimentales propios para aplicar el instrumento. Asimismo, y como forma de incentivar la aplicación puntual del instrumento en proyectos urbanos específicos, las actividades de promoción y acompañamiento pueden complementarse con acceso a recursos de financiación federal, que puedan acompañar los esfuerzos locales de financiación de proyectos piloto de reagrupamiento parcelario. Una iniciativa de gran impacto que podría evidenciar los beneficios del instrumento y además evaluar el escenario de implementación aquí propuesto, es el Tren Maya, que como proyecto de transporte requiere para su propia infraestructura adelantar procesos estratégicos de gestión predial y, además, busca promover transformaciones urbanísticas en su entorno.

Dada la estructura político-administrativa mexicana, lo dispuesto en la LGAHOTDU requiere desarrollo posterior a través de reglamentación de niveles inferiores de gobierno que enmarquen, desarrollen y precisen los elementos de la correcta implementación del instrumento, de acuerdo con lo señalado en la sección 4 de la presente monografía. Generar los marcos legales estatales y/o locales sobre la aplicación del instrumento e incluir las condiciones de procedimiento es un primer paso, necesario, pero no suficiente. De nada valdrá adoptar marcos estatales o municipales para la formulación y aprobación de proyectos de reagrupamiento, si no se identifican los proyectos puntuales para su implementación ni se les hace seguimiento. Es fundamental fortalecer las capacidades institucionales de las autoridades estatales y municipales, brindando asistencia técnica a los funcionarios sobre las bases conceptuales del instrumento, partiendo de la revisión de experiencias aplicadas a nivel internacional y local.

En este contexto, es muy oportuna y valiosa la iniciativa del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), en cuanto a formular y aprobar una norma técnica metropolitana, que enmarque la aplicación de este instrumento, incorporando a los municipios que integran dicha AMG, y estableciendo un procedimiento común claro para su aplicación en el contexto específico de un proyecto urbano. Sin embargo, es fundamental que el esfuerzo que viene realizando el Imeplan en esa dirección, una vez se haya discutido



FIGURA 27. Vista aérea GDL

y aprobado la mencionada norma técnica, se vea complementado con la definición y acompañamiento en la ejecución de proyectos piloto, que sirvan de guía y ejemplo para continuar el proceso de implementación.

Los marcos regulatorios estatales y/o locales para la puesta en práctica del instrumento son una clara oportunidad de adaptarlo a esos diferentes contextos. No obstante, es importante advertir que este avance puede presentar un riesgo si los esfuerzos de generar marcos regulatorios infra federales no se acompañan en paralelo con capacitación institucional y de promoción y seguimiento de casos piloto de aplicación, puesto que los nuevos marcos regulatorios pueden carecer de la capacidad de producir transformaciones efectivas en la gestión de proyectos urbanos. Es indispensable tener en cuenta que contar con tales marcos regulatorios no es un fin en sí mismo, sino un medio para avanzar en la efectiva aplicación del instrumento y aprender de su implementación.

Existe sobrada evidencia en América Latina y en México de grandes decepciones e inhibiciones de las posibilidades de nuevos instrumentos de gestión del suelo cuando los marcos regulatorios del desarrollo urbano, y especialmente la introducción de instrumentos de gestión del suelo, no se acompaña de procesos sostenidos de asistencia técnica, seguimiento y evaluación. Es fundamental entender que la introducción del reagrupamiento parcelario es una excelente oportunidad para mostrar las virtudes y posibilidades de políticas que promuevan formas más equitativas e incluyentes de la gestión del suelo.

LOS TEMAS NEURÁLGICOS DEL REAGRUPAMIENTO PARCELARIO

Como se ha evidenciado a lo largo del presente documento, hay temas centrales para la implementación del reagrupamiento parcelario, a los cuales se debería prestar especial atención. A continuación, se exponen brevemente las recomendaciones en relación con cada uno de ellos.

Articulación del instrumento del reagrupamiento con instrumentos de planificación de escala proyecto.

Como fue mencionado en diversos apartados de la presente monografía, la LGAHOTDU no prevé de forma explícita que el

reagrupamiento de terrenos requiera planeamiento urbanístico a escala de proyecto que enmarque su aplicación. Dada esta circunstancia, es fundamental que las regulaciones locales que se creen para este instrumento lo atengan de forma explícita a decisiones de ordenamiento y planificación urbana, que precisen destinos y usos públicos y privados del polígono de actuación, así como el régimen de usos del suelo y su aprovechamiento.

La relación entre las decisiones de ordenamiento y el reagrupamiento parcelario debe fortalecerse en la escala del proyecto, donde este instrumento está llamado a implementarse.

Como ejemplo de las posibles barreras que podrían surgir en la frágil relación entre el reagrupamiento y las decisiones de ordenamiento de la escala del proyecto, se puede traer a colación el ejemplo de la legislación colombiana sobre reajuste de terrenos adoptada inicialmente en el marco de la ley de reforma urbana (ley 9 de 1989). En este marco regulatorio no existía una clara y efectiva vinculación del instrumento de reagrupamiento con otros instrumentos de planeación de escala de proyecto.

El reagrupamiento parcelario no había sido implementado en Colombia antes de 1989. Sólo en 1997, con la expedición de la Ley 388, y en el contexto de una actualización de la ley de reforma urbana, se vinculó de forma explícita el instrumento del reagrupamiento parcelario o reajuste de terrenos con una figura de planeación intermedia o de escala de proyecto: los planes parciales. Esta figura de planeación-gestión está explícitamente vinculada a un ejercicio de planificación urbana de escala de proyecto y a una estrategia de gestión del suelo y distribución equitativa de cargas y beneficios, que puede ser instrumentada a través del reajuste de terrenos. Así, el reajuste de suelos se vincula a la figura de las unidades de actuación urbanística en los planes parciales. Desde entonces, diferentes ciudades colombianas han avanzado en sus marcos reguladores y en la implementación efectiva de proyectos urbanos a través de planes parciales con reajuste de terrenos.

Financiación de la urbanización y reparto equitativo de cargas y beneficios.

Como se explicó en detalle, según la experiencia internacional en reagrupamiento parcelario o reajuste de terrenos, una de las virtudes principales de este instrumento es su capacidad de movilizar los incrementos de valor del suelo producidos por la urbanización, para facilitar la financiación de los soportes de un proyecto urbano

específico con cargo a tales incrementos de valor. El reagrupamiento parcelario, además de facilitar la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano entre los propietarios de un ámbito específico, está llamado a ampliar y renovar las fuentes de financiación con las que cuentan los gobiernos locales mexicanos.

La autofinanciación de la infraestructura pública de grandes proyectos urbanos es un incentivo clave para estimular a diferentes gobiernos estatales y municipales en la implementación del reajuste de terrenos. La necesaria vinculación del reagrupamiento con la financiación de la urbanización, la distribución equitativa de cargas y beneficios y los estudios de factibilidad financiera de una operación o proyecto urbano, son un elemento estratégico que debe promoverse y potencializarse. Justo en este tema, radica una de las principales formas de transformar los mecanismos de gestión del suelo utilizados en el país. El reagrupamiento puede ser una potente plataforma para mostrar posibilidades reales de movilización de plusvalías como fuente alterna de financiación de una parte de la infraestructura urbana, al menos en grandes proyectos donde el reagrupamiento facilite la ejecución de este tipo de operaciones.

La gestión asociada de terrenos y los dilemas de la acción colectiva.

La implementación del reagrupamiento parcelario tiene como otra de sus principales ventajas —pero al mismo tiempo uno de sus principales obstáculos— el que intenta promover la cooperación y la acción colectiva entre propietarios del suelo y entre éstos y las municipalidades y promotores y desarrolladores inmobiliarios.

La coordinación de los intereses, expectativas y tiempos de los propietarios del suelo en el marco de un sistema que la regule es estratégica. Por eso es muy importante promover las ventajas y posibilidades de la gestión asociada con otros propietarios de terrenos.

En la definición del reagrupamiento de predios en la LGAHOTDU se establece que los propietarios podrán recuperar la parte alícuota que les corresponda y señala como modalidades la tierra, las edificaciones o el dinero.

La determinación de esas alternativas está ligada a la definición de esquemas propicios de distribución de cargas y beneficios, imprescindibles para tener condiciones de retribución adecuadas. La noción de cargas y asignación de beneficios y su incorporación

en procesos de gestión de suelo es aún precaria en el contexto mexicano, por lo que la definición de formas de retribución requiere primero la comprensión integral del alcance de la gestión asociada y de la distribución equitativa de los costos y beneficios del desarrollo urbano.

La gestión asociada a través de la participación de los propietarios a través del aporte, entrega o venta de sus propiedades, esencial en el reagrupamiento, demanda reglas explícitas de adopción de decisiones por unidad de intervención, que garanticen que se desarrolle el proceso aun cuando existan propietarios renuentes. Esto se refiere a lo que en otros contextos se conoce como las reglas de mayorías, que permite hacer obligatorio o forzoso un proyecto de reajuste de terrenos. Se trata de los umbrales de acuerdo o aceptación que se requieren para poder considerar en renuencia a aquellos propietarios que no convengan su participación en el reagrupamiento parcelario. Bajo este supuesto, también se debería precisar los mecanismos para adquirir forzosamente las áreas de los propietarios que no se hayan vinculado.

Una alternativa es establecer que una mayoría calificada de propietarios que acuerda un reagrupamiento parcelario representa un beneficio social, lo cual facultaría al poder público (estatal o municipal) a utilizar la herramienta de la expropiación, para garantizar el ensamblaje final del suelo. En este escenario, el eventual uso de la expropiación tendría una doble finalidad: incentivar la cooperación de los propietarios y dar una garantía a los propietarios asociados de que su iniciativa no podrá ser bloqueada por uno o más propietarios minoritarios.

Aprender haciendo.

En general, la aplicación de instrumentos de gestión de suelo contiene mucha experimentación. El reagrupamiento parcelario sin duda implica ensayo y error. Aunque los estratégicos marcos reguladores pueden propiciar la innovación, es importante insistir que el mejor camino para facilitar el uso de esta herramienta por parte de actores públicos y privados es avanzar en su aplicación práctica.

Como ya fue advertido en el inicio de esta sección, la reglamentación facilita la aplicación de dicho instrumento y la organización de elementos y fases claves, pero siempre tendrán una capacidad limitada para anticipar el sinnúmero de situaciones y disyuntivas que pueden surgir en la práctica. Por tal razón, es recomendable que se avance en paralelo. Es decir, que la experimentación y

aplicación no se vea limitada por la carencia de reglamentos y que los reglamentos se vayan nutriendo y depurando gracias a experiencias pilotos de aplicación.

La mejor forma de avanzar en la innovación de la gestión del suelo urbano es aprender haciendo. Nada enseña más que enfrentar la ejecución de un proyecto de reagrupamiento de predios. Casos piloto como el de la ciudad de Guadalajara en el marco de la cooperación técnica del BID con el Imeplan deben ser promovidos e intensificados. No solo para simular posibles proyectos urbanos, sino para avanzar en los escenarios de discusión y concertación con los principales actores involucrados (propietarios del suelo, desarrolladores, autoridades municipales, organizaciones cívicas, etc.) y alimentar el conocimiento sobre la herramienta.

[BIBLIOGRAFÍA]

Borda, A. (2014). La gestión del suelo en la región metropolitana de Cochabamba. En: Borda, A et al (2014). Instrumentos de gestión del suelo: Propuestas para la gestión urbana metropolitana. Cochabamba, Bolivia. Sociedad de Estudios Urbanos y Regionales -SEUR- & Colegio de Arquitectos de Cochabamba – CAC-. Documento disponible en el sitio web: <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/181217/1/Libro%20SEUR%20Gesti%C3%B3n%20de%20Suelo.pdf>

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2016). Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. Documento disponible en el sitio web: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAHOTDU_010621.pdf

Congreso de la República de Colombia (1995). Exposición de motivos Ley 388 de 1997. 10 de agosto de 1995. Documento disponible en el sitio web: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=23307>

Gobierno de México (2018). Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024. Sección Presentación.

Instituto Municipal de Investigación y Planeación (2016). Plan de Desarrollo Urbano de Ciudad Juárez. Capítulo V. Ayuntamiento de Juárez.

Instituto Municipal de Planeación (2015). Polígono de actuación zona especial de integración al desarrollo norte. Ayuntamiento de Chihuahua.

Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (2018). Ley orgánica de ordenamiento territorial, uso y gestión de suelo de Ecuador: Conceptos básicos. Ecuador. Documento disponible en el sitio web: https://www.habitatyvivienda.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/06/LOOTUGS-Conceptos-Basicos_oficial_8M.pdf

Pinilla, J., Rengifo, M., & Otros. (2012). La Ciudad y el Derecho. Bogotá: Editorial Universidad de Los Andes.

Reese, E. (2003) Instrumentos de gestión urbana, fortalecimiento del rol del municipio y desarrollo con equidad. Lima, Perú: Lincoln Institute Of Land Policy. Documento disponible en el sitio web: https://www.academia.edu/1226364/Instrumentos_de_gesti%C3%B3n_urbana_fortalecimiento_del_rol_del_municipio_y_desarrollo_con_equidad

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano -SEDATU-. (2020). Guía de Implementación de los Lineamientos Simplificados para la Elaboración de Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano. 27 de mayo de 2020. Gobierno de México. Documento disponible en el sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/622571/Gui_a_de_Implementacio_n_.pdf

UN HABITAT. (2016). Remaking the urban mosaic – Participatory and inclusive land readjustment. Documento disponible en el sitio web: <https://unhabitat.org/remaking-the-urban-mosaic-participatory-and-inclusive-land-readjustment>

[ÍNDICE DE FIGURAS]

FIGURA 1 / p. 15
Clasificación de los instrumentos de planificación y gestión en el marco jurídico colombiano

FIGURA 2 / p. 17
Ejemplo de Reagrupamiento Parcelario

FIGURA 3 / p. 21
Formas de gestión del suelo

FIGURA 4 / p. 26-27
Principales fases del reajuste de terrenos

FIGURA 5 / p. 34-35
Implementación del reajuste de terrenos alrededor del mundo

FIGURA 6 / p. 39
Diferentes contextos y objetivos de desarrollo

FIGURA 7 / p. 41
Generación de áreas públicas en Plan Parcial Triángulo de Fenicia

FIGURA 8 / p. 42
Instrumentos de captura de valor Plan Zonal Lagos de Torca

FIGURA 9 / p. 43
Ejemplos de beneficios para actores participantes del reajuste de terrenos

FIGURA 10 / p. 44
Casos relevantes de consensos reajuste de terrenos

FIGURA 11 / p. 45
Resultados de la aplicación de instrumentos planes parciales en Colombia – Procesos administrativos

FIGURA 12 / p. 46
Dificultades en la aplicación de planes parciales en Colombia

FIGURA 13 / p. 50-51
Articulación de elementos clave para la implementación del reagrupamiento

FIGURA 14 / p. 64-67
Proceso resumido de la evolución de la política del suelo en México

FIGURA 15 / p. 79
Seún la Tabla de respuestas a dudas y pedidos

FIGURA 16 / p. 86
Aplicación reagrupamiento parcelario en el Tren Maya

FIGURA 17 / p. 92
Contexto del Área Metropolitana de Guadalajara

FIGURA 18 / p. 97
Desarrollo del caso piloto - Reconfiguración predial propuesta

FIGURA 19 / p. 99
Metodología propuesta para la determinación de cargas y beneficios de un instrumento de planificación de escala intermedia

FIGURA 20 / p. 103
Talleres realizados

FIGURA 21 / p. 104-105
Juego Reagrupando

FIGURA 22 / p. 106-107
Posiciones y concesos de actores en el territorio

FIGURA 23 / p. 110
Escenario de implementación del reagrupamiento parcelario

FIGURA 24 / p. 117
Redender Conceptual de Reajuste de Terrenos aplicado al Poligono Industrial Agua Azul (AMG)

FIGURA 25 / p. 121
Áreas susceptibles y ámbitos de aplicación de un proyecto específico

FIGURA 26 / p. 125
Procedimiento guía para la implementación del reagrupamiento

FIGURA 27 / p. 135
Vista aérea GDL

[ÍNDICE DE TABLAS]

TABLA 1 / p. 13
Clasificación de los instrumentos

TABLA 2 / p. 52-53
Elementos clave para la implementación del reajuste de terrenos

TABLA 3 / p. 80
Elementos asociados al reagrupamiento en el contexto normativo mexicano

TABLA 4 / p. 120
Áreas de referencia para aplicación del reagrupamiento parcelario

