

ADECUACIÓN AL MARCO NORMATIVO

Desarrollo Integral Territorial y Urbano
de la Región Sureste de México

CORREDOR REGIONAL TREN MAYA

Contenido

1.	Introducción	2
2.	Estrategias jurídicas.....	4
2.1	Principios y definiciones	4
2.2	Selección de instrumentos de planeación	5
2.2.1	La escala regional	5
2.2.2	La escala local.....	6
2.3	Instrumentos de control.....	10
2.4	Instrumentos de gestión de suelo.....	11
2.4.1	Reservas territoriales	12
2.4.2	Derecho de preferencia.....	13
2.4.3	Reagrupamiento parcelario.....	13
2.4.4	Polígonos de desarrollo.....	14
2.4.5	Zonificación incluyente	14
2.4.6	Incorporación de ejidos	15
2.5	Recomendaciones procedimentales.....	15
2.5.1	Suscripción de convenios.....	16
2.5.2	Formación de consensos profesionales.....	16
3.	Reformas legislativas.....	17
3.1	Los estados.....	17
3.1.1	Campeche	18
3.1.2	Chiapas	19
3.1.3	Quintana Roo	19
3.1.4	Tabasco	19
3.1.5	Yucatán.....	20
3.2	La Federación.....	20
	Ilustración 1 Ruta crítica del Programa Regional (PR).....	6

1. Introducción

El presente documento contiene el **Producto 3** del estudio denominado *Apoyo técnico en la elaboración de estudios en materia de legislación y normatividad urbano-territorial, 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 del proyecto de "Desarrollo Integral Territorial y Urbano de la Región Sureste de México - Corredor Regional Tren Maya"*. Este producto se refiere a las adecuaciones que requiere el marco normativo e institucional necesarias para hacer viable el Tren Maya, para lograr el pleno cumplimiento de las obligaciones sustantivas y procedimentales del estado mexicano, en materia de ordenamiento territorial.

Ciertamente, en las páginas que siguen, se proponen modificaciones legales en diversos niveles. Sin embargo, el énfasis del estudio está en la definición de estrategias jurídicas para llevar a cabo el proyecto, *sin necesidad de reformas legislativas*. Ello se debe a que la conclusión más relevante del diagnóstico sobre el marco jurídico (ver Producto 2) es que, salvo excepciones que se definirán más adelante, dicho marco ofrece fundamentos suficientemente sólidos para que el TM pueda ser acompañado de un ordenamiento territorial de nuevo cuño – socialmente incluyente y ambientalmente sustentable. Ciertamente, se detectaron algunas debilidades en el marco normativo vigente y es a partir de ellas que se definen orientaciones para enfrentarlas mediante reformas legislativas, tanto a las leyes de los estados como a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (en adelante LGAHOTDU o Ley General), pero no es necesario esperar a que se lleven a cabo dichas reformas para emprender los procesos de planeación y de gestión necesarios para que el TM sea un elemento de ordenamiento territorial. Mediante una adecuada interpretación de la legislación vigente es posible dar un sentido coherente a las acciones de los tres órdenes de gobierno y, sobre todo, garantizar que se cumple con los derechos fundamentales y con los fines del ordenamiento territorial asociados al proyecto.

Así, el presente documento está dividido en dos partes, cada una de las cuales ofrece diferentes tipos de recomendaciones. El primer tipo se refiere a interpretaciones de la legislación vigente que, en su conjunto, fundamentan una estrategia jurídica por medio de la cual las acciones de ordenamiento territorial asociadas al TM pueden cumplir con los principios y los derechos asociados al mismo. El segundo se refiere a la agenda legislativa que podría adoptarse para mejorar el marco normativo vigente.

Vale la pena aclarar que, por la naturaleza imprevisible de los procesos de planeación, la ruta a seguir tiene un carácter iterativo, en el sentido de que es imposible predecir todos los pasos a seguir, por no mencionar el hecho de que el proceso legislativo está claramente definido en los textos constitucionales aplicables, por lo que no es necesario reiterar su secuencia. Por ello, de lo que se trata es de asegurar que, en el proceso, participen todos los actores relevantes y existan espacios para una discusión profesional de los temas planteados. Conviene recordar que México es una república federal, donde los gobiernos subnacionales tienen poderes soberanos en la materia, por lo que el Gobierno Federal no puede concebir los cambios legislativos como parte de sus propios programas.

Antes de exponer las recomendaciones, conviene recordar algunas de las condiciones predominantes en las regiones por donde se planea construir el TM, en relación con el ordenamiento territorial:

- En torno a varios centros urbanos se han desarrollado mercados del suelo en los que los propietarios (tanto individuos como núcleos agrarios) tienen la expectativa de obtener altas ganancias, lo que puede dificultar el cumplimiento de metas y objetivos de un ordenamiento socialmente incluyente.
- Una parte importante de dicho mercado se ha originado en actos jurídicos que transforman tierras de uso común de los ejidos en solares urbanos, lo que suele implicar un uso fraudulento de las figuras jurídicas de la Ley Agraria para encubrir procesos de mercantilización de la tierra dirigidos a su incorporación a procesos de urbanización. Lo anterior suele traer consigo una sobreoferta de suelo en localizaciones no contiguas a los centros urbanos.
- En los gobiernos de los estados existen equipos profesionales competentes (lo que no siempre ocurre en los municipios); la experiencia de esos equipos debe reconocerse como un activo importante para la revisión de los marcos jurídicos de cada estado.
- El gobierno federal no ha desplegado todas sus posibilidades de coordinación, sobre todo entre la Semarnat y la Sedatu. La sinergia entre las dependencias y entidades de ambos sectores de la administración pública federal es una de las claves para lograr un ordenamiento territorial socialmente incluyente y ambientalmente sustentable.
- Una de las novedades de la LGAHOTDU es el otorgamiento del derecho de preferencia para adquirir terrenos en las zonas de crecimiento de los centros de población. El ejercicio de esa atribución por la Sedatu puede traer consigo un liderazgo (legal y legítimo) en materia de suelo en los centros de población a lo largo de la ruta del TM.

2. Estrategias jurídicas

Con el objeto de no perder de vista el objetivo del presente documento, conviene aclarar que lo que sigue es un conjunto de propuestas que se derivan de la recomendación general de utilizar el marco legal vigente, tal como está, para desarrollar los instrumentos de ordenamiento territorial asociados al TM, independientemente de las reformas que pudiesen mejorarlo. Se parte de reconocer que los textos legales pueden ser interpretados de diversas maneras y que existe una interpretación que no solamente los hace viables en el actual contexto, sino que es posible hacerlo siguiendo los principios y respetando los derechos establecidos en los ordenamientos jurídicos más generales y de mayor jerarquía normativa, como son las leyes generales y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

En todo caso, las recomendaciones contenidas en este documento son producto de una interpretación integral del conjunto de textos legales bajo consideración, así como de las condiciones sociales señaladas en el diagnóstico contenido en el Producto 2.

Asimismo, conviene aclarar que no en todos los temas se llega a una respuesta concluyente, ya que ella depende de la formación de consensos profesionales, es decir, de la adopción de ciertas interpretaciones por la comunidad de profesionistas y actores sociales participantes en el proceso de planeación. Así, se abordan dos tipos de temas en la estrategia que se propone: por un lado los de carácter sustantivo, (que se refieren a la adopción de ciertas interpretaciones de los principios y las definiciones contenidas en las leyes, así como a la selección de instrumentos de planeación y de instrumentos de gestión del suelo), y por el otro los de carácter procedimental (que se refieren a las formas de interacción del Gobierno Federal con las instancias de gobierno estatales y municipales, a la realización de talleres con profesionistas).

2.1 Principios y definiciones

Los principios son dispositivos jurídicos de contenido abierto, es decir, normas que no tienen consecuencias jurídicas precisas¹ pero que expresan valores o derechos fundamentales que orientan la acción pública en materia de ordenamiento territorial. Como quedó claro en el diagnóstico, la legislación mexicana de las últimas décadas se ha caracterizado por una notable profusión de principios. Ello proporciona amplios fundamentos para el desarrollo de la acción pública, aunque en ocasiones hace difícil la interpretación de los textos correspondientes.

Conviene recordar que no todos los estados de la región del TM han actualizado su legislación para ajustarse a la Ley General. Esto significa que no en todos ellos ha desaparecido el principio de distribución equitativa de los beneficios y cargas del desarrollo urbano, que como se sabe no fue incluido en la Ley General. Dicho principio aún se reconoce en las leyes de Yucatán, Tabasco y Campeche, por lo que se recomienda mantenerlos en sus términos actuales.

Más adelante se verá que, mediante la suscripción de convenios entre la federación y los estados y municipios, será posible recuperar el principio de la distribución equitativa de cargas y beneficios en los procesos de planeación. Baste con señalar que, en relación con los principios, la recomendación general consiste en adoptarlos como parte fundamental del lenguaje profesional en los procesos de planeación, ya que son portadores de los valores sustantivos que la gestión territorial debe perseguir. Esto, de manera

¹ Véase Atienza, Manuel y Javier Ruiz Manero. *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Madrid, Ariel, 1996.

conjunta con el lenguaje de los derechos asociados al territorio, o sea el derecho al medio ambiente sano, el derecho a la vivienda, el derecho al agua e incluso el derecho a la ciudad, a pesar de que su formulación jurídica no haya sido clarificada del todo. Evidentemente, no se trata solo de que dichos principios sean frecuentemente invocados en la esfera pública como parte de la comunicación pública del proyecto, sino sobre todo que puedan ser utilizados, en el futuro, como criterios sustantivos de evaluación del ordenamiento territorial en torno al TM.

Vale la pena insistir en que los gobiernos de los estados, aunque no siempre los de los municipios, cuentan con servidores públicos que conocen a profundidad su legislación – en muchas ocasiones dicha legislación ha surgido precisamente de las dependencias estatales correspondientes. En consecuencia, los y las funcionarias deben ser considerados como agentes cruciales en la difusión de los principios y, particularmente, en las actividades de capacitación para el fortalecimiento del ordenamiento territorial que se recomiendan más adelante. Un aspecto relevante a este respecto es la interacción entre la “rama ambiental” la “rama urbanística” de la administración pública. Si bien en la ley y en el organigrama ellas aparecen como entidades disociadas, en la realidad existen interacciones cotidianas que son la base de una nueva forma de mirar el territorio, considerando lo rural y lo urbano como un todo.

En cuanto a las definiciones, en el diagnóstico se ha hecho énfasis en un problema que suscita la Ley General, que es la imprecisión de la definición de “centro de población”. Como se explicó, no queda claro si dicha definición incluye solamente áreas urbanas y áreas urbanizables o si, como estaba claro en versiones anteriores de la Ley General, se incluía como parte de los mismos a zonas no urbanizables por razones ambientales o de seguridad. Aunque lo más probable es que termine prevaleciendo la definición anterior, lo que aquí se recomienda es que el tema forme parte de las actividades de capacitación que más adelante se detallan. Se trata de que los profesionales de la planeación territorial que participan en los diversos programas de los cinco estados del TM puedan compartir una metodología común que responda una pregunta que parece simple: la delimitación de un centro de población (que es un elemento fundamental de los programas que se deben actualizar o elaborar para enfrentar los procesos suscitados por el TM) ¿debe o no incluir áreas no urbanizables? Más adelante se verá, a propósito del caso de Bacalar, que se trata de una cuestión crucial para definir el futuro de un centro de población.

Ciertamente, se trata de una pregunta técnica que debe ser objeto de una respuesta inequívoca. Sin embargo, dada la confusión prevaleciente en el texto de la Ley General, se recomienda que ella sea objeto de una interpretación rigurosa para orientar los procesos de planeación. En caso de que, como resultado de dichos procesos, se considere la necesidad de aclarar este punto por medio de una reforma legislativa, el diálogo entre profesionistas, apoyado por los tres órdenes de gobierno, habrá de convertirse en el insumo más importante de la agenda legislativa correspondiente.

2.2 Selección de instrumentos de planeación

2.2.1 La escala regional

La selección de los instrumentos de planeación para las distintas escalas que serán afectadas por el TM es el segundo tema de carácter sustantivo sobre el cual se emiten recomendaciones en este documento. Iniciando con la escala regional, el equipo de ONU-Habitat ha venido generando insumos para un ejercicio de planeación regional que ubique el proyecto en estrategias de desarrollo claras, reconociendo no solamente la vocación de cada una de las subregiones que abarca el proyecto, sino sobre todo las

dinámicas económicas, demográficas y sociales que han caracterizado la región en los últimos tiempos. Desde el punto de vista jurídico, no hay duda de que la recomendación obligada es la de dar forma a este ejercicio de planeación mediante la promulgación de un *Programa Regional*, en los términos de la Ley de Planeación. A continuación, se indican los pasos más importantes del proceso que habrá de culminar en la publicación del programa.

Figura 1

Ruta crítica del Programa Regional (PR)

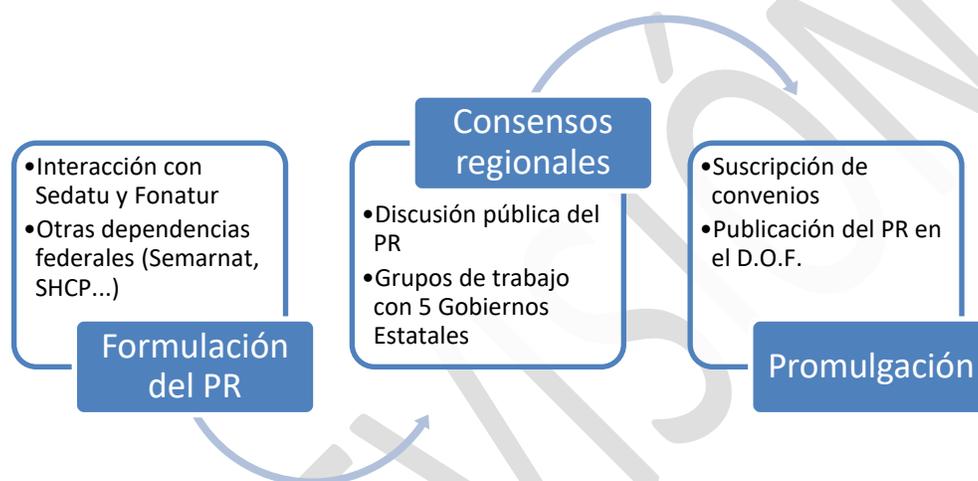


Ilustración 1 Ruta crítica del Programa Regional (PR)

Tal como lo señala la Ley de Planeación, el programa debe ser producto de una deliberación en la que participen tanto las autoridades locales como la sociedad organizada y la ciudadanía en general. Los contenidos de dicho programa serán fundamentales para dar sentido a los ejercicios de planeación a escalas menores, que deberán acompañar al proyecto.

2.2.2 La escala local

Dejando de lado las escalas intermedias entre la región formada por cinco estados² y la escala local, nos referimos a continuación a los instrumentos de planeación para esta última, poniendo atención en la relación entre el ámbito municipal, el de los centros de población y en las áreas donde se instalará una estación o un paradero del TM. Considerando el conjunto de la legislación, tanto en materia ambiental

² Ciertamente, cada Entidad Federativa podrá impulsar instrumentos de planeación territorial tanto para cada uno de ellos como para las subregiones que los integran, pero lo cierto es que en ninguna de esas escalas se presentan problemas jurídicos relevantes para los efectos del presente estudio.

como en materia urbanística, existe tal cantidad de instrumentos de planeación que, si se pretendiera contar con la totalidad de ellos, sería muy difícil llevar a cabo el ordenamiento territorial asociado al TM. Es por ello que es preciso tomar decisiones respecto de cuáles instrumentos son indispensables y por lo tanto deben ser actualizados antes que otros.

Lo anterior no significa renunciar al cumplimiento de la legislación, sino llevar a cabo una programación de la actualización de los instrumentos, que haga viable el inicio de las obras a pesar de que no se cuente con todos los planes o programas previstos en las leyes. Sin embargo, para que ello sea legítimo es preciso cerciorarse de que en cada paso se están cumpliendo los principios establecidos por las propias leyes o, dicho de otra manera, que la selección de un instrumento determinado no signifique el no hacerse cargo de los dilemas sustantivos involucrados en cada caso.

Uno de los temas más relevantes es la disociación entre el ordenamiento ecológico y los programas de desarrollo urbano, que ha marcado el régimen de la planeación en México por más de dos décadas. La recomendación más fuerte a este respecto es avanzar hacia una unificación de ambos tipos de instrumentos, que ya está establecida en la legislación del Estado de Quintana Roo. La posibilidad de llevar a cabo el alineamiento de ambas perspectivas, sin necesidad de llevar a cabo reformas legales, dependerá del modo en que interactúen las dependencias competentes en los gobiernos de los estados.

A continuación, se describen algunos de los casos más relevantes del proyecto. Es preciso aclarar que lo que sigue no es una opinión concluyente sobre cada uno de ellos, dado que al momento de redactar el presente reporte (agosto de 2020) no se cuenta aún con todos los elementos de cada caso, sino de exponer el tipo de problemas que están en juego, con el fin de ilustrar el sentido de la recomendación general que se expresa al final del presente apartado.

Bacalar. Iniciemos con el caso de Bacalar que, como todos los demás, presenta rasgos particulares que hay que tener en cuenta. Como se sabe, se trata de un municipio de reciente creación que aún no cuenta con instrumentos de planeación aprobados por la nueva autoridad municipal, por lo que hereda los que se aprobaron cuando era parte del municipio de Othón P. Blanco, donde se encuentra la capital del estado. No hace falta recordar que, tanto en la opinión pública como en medios profesionales, la posibilidad de detonar un crecimiento importante cerca de un ecosistema tan frágil como el de la Laguna de Bacalar es, por decir lo menos, un asunto sumamente polémico.

Hoy en día se encuentran en vigor dos instrumentos de planeación: el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Región de la laguna de Bacalar (POETRLB) y el Programa Municipal Desarrollo Urbano de Othón P. Blanco (en lo que resulte aplicable, dado que no ha sido reemplazado por un nuevo programa). Además, existe un proyecto de Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población para la localidad de Bacalar, entre otros estudios.³ Es importante mencionar que dicho proyecto propone convertir en áreas urbanizables más de mil hectáreas del poniente de la laguna que están clasificadas como no urbanizables (o urbanizables con muy baja densidad) por el mencionado POETRLB.

De acuerdo con la legislación del estado, existen dos tipos de programas que serían aplicables en este caso: los municipales de ordenamiento territorial, ecológico y de desarrollo urbano sustentable (PMOTEDUS), para todo el territorio municipal y los programas de desarrollo urbano de centros de población para la localidad de Bacalar. La pregunta es, entonces, ¿cuál es el instrumento que debe impulsarse en primer lugar? ¿Es posible expedir un programa para el centro de población sin revisar el

³ También existen estudios preliminares para un PMOTEDUS por parte de IDOM, por encargo de ONU-Habitat.

POETRLB? ¿Es indispensable promover el PMOTEDUS antes del de centro de población para la cabecera municipal?

Para resolver esas interrogantes, como parte de la estrategia jurídica que aquí se propone, es preciso reconocer tres condiciones: primero, ya se ha definido el trazo del TM a través del municipio de Bacalar, aunque no se ha determinado si en él existirá una estación o solamente un paradero. Ello significa la necesidad de replantear el desarrollo urbano en función de los impactos previsibles del proyecto. Segundo, existe una presión inmobiliaria para incorporar tierras para la expansión de la ciudad de Bacalar, por parte de los dos propietarios de prácticamente todo el suelo de la periferia,⁴ o sea los ejidos de Aarón Merino y Bacalar, quienes ya han realizado gestiones para la conformación de “solares urbanos” en torno a la ciudad, por más de mil hectáreas;⁵ gestiones cuya legalidad, por cierto, podría ponerse en duda desde el punto de vista de la legislación agraria⁶. Además de los propietarios del suelo, no parece haber actores sociales relevantes que propugnen por un crecimiento urbano importante de Bacalar.

En tercer lugar, existe la convicción de que, hoy por hoy, la ciudad de Bacalar no cuenta con los recursos institucionales, tecnológicos ni financieros necesarios para hacer frente a un desarrollo urbano acelerado, sin poner en riesgo el ecosistema lagunar, cuya fragilidad ha sido ampliamente documentada. Esta postura, avalada por numerosos actores sociales del ámbito local, debe llevar a adoptar una política de contención del desarrollo urbano, por lo menos en el mediano plazo.

Para hacer efectiva una política en esa dirección mediante los instrumentos de planeación, existen dos vías: impulsar un Programa Municipal de Ordenamiento Territorial, Ecológico y Desarrollo Urbano Sustentable de Bacalar (PMOTEDUS), o bien expedir un Programa de Desarrollo Urbano para el Centro de Población de Bacalar, que respete las restricciones establecidas en el POETRLB.

La primera de las opciones señaladas sería la óptima, pero supone cubrir dos etapas: la aprobación de programa sobre el que no se tiene experiencia y cuya elaboración y discusión puede tomar más de un año, para posteriormente elaborar, discutir y aprobar el programa de centro de población de Bacalar.

La segunda opción consiste en expedir un Programa de Desarrollo Urbano para el Centro de Población de Bacalar. Sin embargo, dicho programa tendría que contener una zonificación congruente con el POETRLB, reconociendo dentro del centro de población grandes extensiones dedicadas a la preservación ecológica.

En suma, la estrategia jurídica que se recomienda puede tener cualquiera de las dos vías indicadas, siempre y cuando no se establezcan áreas aptas para el desarrollo urbano que implicaran un crecimiento poblacional importante en Bacalar.

Una recomendación adicional para el caso de Bacalar consiste en establecer una coordinación cercana con las autoridades ambientales federales y a la Secretaría de Medio Ambiente de Quintana Roo en el proceso,

⁴ A lo cual habría que descontar las operaciones realizadas en los últimos años entre los núcleos agrarios y personas en lo individual (en algunos casos miembros de dichos núcleos).

⁵ Dichas operaciones no convierten a las tierras respectivas en urbanizables, mientras no se ajuste la zonificación primaria de los programas de desarrollo urbano, de ahí la importancia del tema.

⁶ La figura del *solar urbano*, a que se refiere la Ley Agraria está destinada a alojar a la población de los núcleos agrarios (obviamente en el medio rural), no para incorporar la tierra ejidal al desarrollo de centros de población ajenos a los mismos. La Procuraduría Agraria tiene la responsabilidad de verificar el uso adecuado de las figuras jurídicas de la Ley Agraria.

además de las dependencias encargadas del desarrollo urbano, ya que estamos ante un nuevo tipo de planeación que involucra ambas dimensiones.

Tulum. Un segundo caso que ilustra la importancia de tomar una decisión sobre el tipo de instrumento de planeación que es preciso utilizar en torno a las estaciones o paraderos del TM es el del municipio de Tulum. En este caso, se recomienda impulsar la discusión y adopción de un PMOTEDUS, en vista de que confluye una serie de circunstancias que obliga a un tratamiento integral del conjunto del territorio municipal.

Entre los procesos que han tenido lugar en los últimos años, vale la pena mencionar la controversia constitucional en torno al Parque Nacional Tulum, que a pesar de que fue resuelta hace más de una década, trae consigo el reto de articular el régimen de esa área natural protegida (de competencia federal) con el desarrollo urbano del municipio. Evidentemente no basta con reconocer los límites del Parque, sino que es preciso asegurar una sana convivencia entre él y el territorio circundante.

Otros procesos relevantes en el municipio han sido, por una parte, las compras de tierra de carácter especulativo, que sin duda tenderán a presionar los precios del suelo hacia arriba, y que tienen que ser objeto de una estrategia en materia de suelo para asegurar el acceso de la población de escasos recursos al suelo *en* el centro de población (y no en una periferia distante). Por la otra, uno de los hallazgos más importantes de los estudios recientes es la existencia de ríos subterráneos en zonas donde se ha pensado que podría darse la expansión urbana de la cabecera municipal.

Por todas estas circunstancias, se recomienda involucrar a la Semarnat como una dependencia de gran importancia en el proceso de planeación.

Mérida. Hace años, se prepara una revisión de los instrumentos de planeación de la ciudad de Mérida, que como ha quedado dicho cuenta con un complejo sistema jurídico de programas ambientales y urbanos (véase el “Producto 2”). Como se verá más adelante, en este caso sí es recomendable emprender una reforma legislativa para conformar un nuevo sistema de planeación. No obstante, en paralelo es viable la adopción de un programa parcial de desarrollo urbano tal como está previsto en la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, si se llegan a un consenso entre los actores sobre un nuevo proyecto en el área conocida como La Plancha, en el centro de la ciudad. En ese caso, será necesario definir el ámbito espacial de dicho programa, para calcular los efectos en el mercado inmobiliario y ponderar la posibilidad de utilizar instrumentos de recuperación de plusvalía. En todo caso, el procedimiento para la expedición de un programa parcial está claramente establecido en la citada ley. De entrada, es obligatorio dar “aviso público del inicio del proceso de planeación mediante una sola publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado y en dos de los periódicos de circulación diaria en la Entidad” (artículo 42).

Una vez que la autoridad competente (en este caso el gobierno municipal, con el apoyo de Fonatur y de ONU-Habitat) haya elaborado el proyecto, deberá someterlo a consulta pública y dar respuesta por escrito a todas las propuestas que no haya incorporado en la versión final (artículo 43 a 45). Finalmente, en virtud de que los contenidos normativos “duros” del programa (usos del suelo, densidades y alturas, entre otras) deben ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad, será necesaria una elaboración cuidadosa de dichos contenidos, a fin de no imponer esquemas rígidos que dificulten la gestión del suelo en el futuro.

Palenque. Como quedó consignado en el “Producto 2”, para el caso de Palenque la legislación de Chiapas prevé tres tipos de programas: los de ordenamiento ecológico local del territorio (OELT), los programas

municipales de desarrollo urbano (PMDU) y los programas parciales (PP) para el área circundante a la terminal del TM. Hasta la fecha no se ha expedido un OELT, pero se cuenta con un PMDU de centro de población expedido el año de 2008. Se está trabajando en una propuesta de actualización de este último, así como en un “Plan maestro” para el proyecto de la terminal.

Por lo pronto, se recomienda impulsar un instrumento de planeación para el área circundante al TM, pero antes es preciso determinar cómo se va a enmarcar dicho proyecto en un ordenamiento más general del municipio ¿un POELT o un PDUM? Lo que se propone es elaborar un instrumento que integre los contenidos de ambos programas, cumpliendo con los procedimientos establecidos para ambos, a partir de un acuerdo entre el Gobierno del Estado y el municipio de Palenque. Esta propuesta tendrá que ser revisada por la consejería jurídica en el Estado de Chiapas y examinada en forma conjunta por las secretarías respectivas.

En cualquier caso, es indispensable llevar a cabo la actualización del PMDU, ya que el proyecto de la nueva terminal requiere adecuaciones a la zonificación vigente. En forma paralela, será necesario trabajar en el instrumento para el área circundante a la terminal, que puede ser un programa parcial o un polígono de actuación. De acuerdo con el artículo 47 de la LAHOTDUC,

“El Gobierno del Estado y los municipios elaborarán Programas parciales y polígonos de actuación que permitan llevar a cabo acciones específicas para el crecimiento, mejoramiento y conservación de los Centros de Población, para la formación de conjuntos urbanos y Barrios (SIC) integrales.”⁷

La necesidad de actualizar el PMDU, además de su conveniencia técnica, radica en que los programas parciales o polígonos de actuación, de acuerdo con el artículo citado, en su párrafo cuarto:

“...deberán respetar la Zonificación y el Uso de Suelo establecidos en las Áreas Naturales Protegidas⁸ y en los programas de Ordenamiento Ecológico regionales y locales, así como las restricciones contenidas en el Atlas Estatal de Peligros y Riesgos.”

Además de las recomendaciones específicas para los casos expuestos, se propone que en todos ellos se impulse una zonificación incluyente, entendida como aquella que establece densidades y otros parámetros para alojar a distintos sectores sociales, especialmente a los más vulnerables. Para tal efecto, conviene recordar que, de acuerdo con la Ley General, en las áreas de reserva para el crecimiento de los centros de población los tres órdenes de gobierno tienen la obligación de “evitar la especulación” y de atender preferentemente a los “grupos de bajos ingresos” (artículos 77, fracciones II y III).

2.3 Instrumentos de control

Los instrumentos de control son el conjunto de procedimientos a través de los cuales la administración pública, en los tres órdenes de gobierno, verifica el cumplimiento de la normatividad aplicable en casos concretos, es decir, obras y desarrollos que transforman el territorio. Se trata de las constancias de

⁷ El artículo 55 aclara que “Los Programas Parciales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano ordenan y regulan un área específica, precisando la Zonificación y determinando las acciones de conservación, mejoramiento o crecimiento.” Véase también el artículo 115 de la misma ley.

zonificación o usos del suelo, las autorizaciones en materia de impacto ambiental, las licencias de construcción, entre muchas otras.

Aunque los instrumentos pueden variar de un estado a otro, puede decirse que, en todos los casos, la legislación aporta fundamentos legales suficientemente sólidos para que no existan obras o desarrollos sin regulación. Así, la primera recomendación general en relación con los instrumentos de control es que se establezcan sistemas de información, y de acceso público a la misma, que hagan posible una gestión transparente del control del desarrollo y, no menos importante, que aporte elementos para la evaluación del ordenamiento territorial asociado al TM a mediano y largo plazos.

Adicionalmente, hay que reconocer que no solamente existe una distribución de competencias que asigna a cada orden de gobierno atribuciones específicas, sino que muchas veces las atribuciones de unas dependencias se articulan con las de otras, al grado de que el ejercicio de las primeras se convierte en condición para el de las segundas. Tal cosa ocurre, tanto con atribuciones federales como de los estados. Es verdad que, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, el municipio es el orden de gobierno que tiene la mayoría de las atribuciones de control del desarrollo urbano. Sin embargo, sus atribuciones deben armonizarse con las de otros niveles de gobierno, lo que ha dado origen a la idea de “facultades concurrentes” en materia de asentamientos humanos.

En materia federal, además de la evaluación de impacto ambiental están las autorizaciones de cambio de uso del suelo en materia forestal, que son atribución de la Semarnat. En varios de los centros de población donde se establecerán estaciones o paraderos del TM, lo que generará oportunidades para el desarrollo urbano, se han producido incendios forestales en los últimos años, lo que impediría la aprobación de cambio de uso del suelo (de forestal a urbanizable), en un plazo de veinte años, de acuerdo con la legislación forestal vigente. Para hacer efectiva dicha disposición, deberá establecerse un sistema de información que permita a todos los actores ajustar sus expectativas en torno a la posibilidad de incorporar áreas rurales que sufrieron incendios forestales en los últimos años. Con todo, este es solo un ejemplo del tipo de retos que, en materia de información, enfrenta el ordenamiento territorial asociado al TM.

Por otra parte, existen procedimientos por medio de los cuales los gobiernos estatales sancionan decisiones municipales. Tal es el caso de las “verificaciones de congruencia” que establece la legislación de Quintana Roo, como requisitos para la entrada en vigor de programas de desarrollo urbano.

De lo anterior se deriva una segunda recomendación en materia de instrumentos de control, en el sentido de crear instancias de coordinación en las que se garantice la comunicación entre las dependencias de los tres órdenes de gobierno, sin que ello implique restringir en modo alguno las atribuciones que corresponden a cada una de ellas.

2.4 Instrumentos de gestión de suelo

Los instrumentos de gestión del suelo constituyen un elemento fundamental de toda estrategia de ordenamiento territorial, sobre todo en casos como este, en el que en años recientes se han producido adquisiciones de tierras con expectativas de obtener altas ganancias de la urbanización, aun antes de que se diera a conocer el proyecto del TM. La recomendación para utilizar uno o varios de los instrumentos que a continuación se señalan va acompañada de la advertencia de un hecho fundamental, que se hizo evidente en la investigación: aunque dichos instrumentos están previstos en la ley, existe poca experiencia

en su manejo, por lo que se aconseja emprender acciones de capacitación de los servidores públicos municipales, estatales y aun federales, que tendrán la responsabilidad de su gestión. Por la misma razón, es recomendable establecer un sistema de evaluación del uso de dichos instrumentos, que incluya estudios sobre la dinámica del mercado inmobiliario, la concentración de la propiedad y los efectos de exclusión social que pudieran derivarse de ambos.

Por otro lado, es preciso insistir en que el uso de los instrumentos que a continuación se señalan debe estar orientado al cumplimiento de las responsabilidades públicas que, de manera expresa, establece la legislación. En particular, destaca la disposición ya citada del artículo 77 de la LGAHOTDU, según la cual, en materia de reservas territoriales, los tres órdenes de gobierno están obligados a “evitar la especulación de inmuebles aptos para el Desarrollo Urbano y la vivienda”, así como a “reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de suelo con infraestructura y servicios, terminados o progresivos, que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos”. En otras palabras, el manejo del suelo por parte de las entidades y dependencias que intervengan en la gestión del TM debe orientarse a que los incrementos de los precios, que serán producto del proyecto, así como de las adecuaciones normativas aprobadas por los municipios, sean utilizados para financiar la satisfacción de las necesidades colectivas provocadas por el propio proyecto.

2.4.1 Reservas territoriales

Las reservas territoriales, entendidas no como la simple delimitación de las áreas para el crecimiento de un centro de población en los programas respectivos, sino como el manejo directo de extensiones por el estado para garantizar la satisfacción de las necesidades sociales, están previstas en la LGAHOTDU. Ellas fueron un instrumento importante en varias ciudades del país en los años ochenta. Sin embargo, el debilitamiento del poder expropiatorio que tuvo lugar después de esa década explica en gran parte el que se haya abandonado la política de reservas a nivel nacional.

La legitimidad de la presente administración federal ofrece una inmejorable oportunidad para recuperar la rectoría del estado en los procesos de urbanización y ello adquiere un significado fuerte en el caso de las reservas territoriales. Por ello se recomienda considerar la posibilidad de adquirir, mediante compra o expropiación, tierras para satisfacer la demanda de suelo de quienes migrarán a los centros urbanos atraídos por las oportunidades que genere el TM. El Instituto Nacional de Suelo Sustentable (INSUS) cuenta con la infraestructura y la capacidad para gestionar este instrumento, aunque deberá hacerlo en coordinación con las autoridades locales, en particular atendiendo a los procesos de actualización de los programas aplicables.

Conviene aclarar que, una vez conformada una reserva territorial, se pueden aplicar en ella instrumentos adicionales, como la conformación de polígonos de actuación y la venta de derechos de desarrollo, entre otros.

Para que esta recomendación sea viable, es preciso preparar criterios sólidos para los avalúos correspondientes, a fin de que ellos reflejen los precios comerciales de la tierra, tomando en cuenta su uso agrícola o forestal, sin incorporar la plusvalía urbana que, por definición, corresponde a la colectividad y no a los propietarios de la tierra.

No está por demás recordar que la gestión de las reservas territoriales es una obligación (no un privilegio) de los tres órdenes de gobierno.

2.4.2 Derecho de preferencia

Como se señaló en el diagnóstico, desde 1984 La Ley General de Asentamientos Humanos otorgó a los estados y municipios la facultad de adquirir, de modo preferente, cualquier predio que se ponga a la venta en las áreas de crecimiento de los centros de población. En la nueva versión de la Ley General, dicha atribución se amplió a la federación.

También se señaló en el diagnóstico que, hasta cierto punto, este instrumento se ha debilitado en la nueva Ley General, ya que se dispone que deberá ser utilizado “preferentemente” para la creación de espacios públicos. Por fortuna, dicha restricción no se ha establecido en las leyes de los estados (excepto en Quintana Roo), por lo cual se puede utilizar para adquirir tierras para vivienda de interés social sin que ello resulte una excepción que obligue a una justificación particular.

Es muy probable que, dadas las condiciones del mercado, no sea fácil adquirir extensiones importantes de tierra por medio de este procedimiento. Sin embargo, su uso puede aportar tres elementos para fortalecer la política de suelo asociada al TM. Primero, es una fuente de información acerca del modo como el mercado se está comportando, lo que constituye un elemento importante para el diseño de las políticas de suelo en el futuro. Segundo, al informar a los notarios que existe la intención de utilizar el instrumento, se estará enviando una señal en el sentido de que existe un monitoreo público de los mercados. Tercero, los impuestos y otros ingresos públicos que se generan por las transacciones inmobiliarias reflejarán valores reales, ya que la manifestación de valores inferiores significará el riesgo de su adquisición pública a esos niveles.

La recomendación a este respecto consiste en que se sugiera a la Sedatu lleve a cabo los preparativos necesarios para informar a los notarios y las autoridades locales de su intención de ejercer el derecho de preferencia establecido en la Ley General. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es suficientemente clara al respecto de esta atribución.

2.4.3 Reagrupamiento parcelario

Este instrumento permite distribuir equitativamente las cargas y beneficios de un proyecto urbano entre los propietarios del suelo donde se lleva a cabo dicho proyecto. En los estados del TM, solo está previsto en las leyes de Quintana Roo y Chiapas, y no así en Yucatán, Campeche y Tabasco.

Sin embargo, cuando se trata de procesos de carácter consensual, es decir cuando no se ejerce el poder de imperio del estado sino su capacidad de fomento y promoción, es posible utilizarlo en combinación con otras figuras jurídicas (como el fideicomiso), con objeto de reunir en una sola masa patrimonial (a cargo de una institución fiduciaria) 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

contra de una idea muy generalizada, el fideicomiso puede ser una figura jurídica que permita el manejo transparente de fondos públicos para obtener resultados como los que se han formulado para el TM.

2.4.4 Polígonos de desarrollo

Este instrumento está previsto en la Ley General, pero en la región del TM solamente está establecido en los estados de Chiapas y Quintana Roo. En dichas entidades se recomienda su uso, sobre todo para el desarrollo de proyectos en torno a las estaciones, una vez que la ubicación de las mismas quede definida.

En el caso de Quintana Roo, donde por cierto la legislación denomina “polígonos de actuación” a lo que la Ley General llama “polígonos de desarrollo”, es viable que Fonatur promueva, junto con los propietarios de los predios ubicados en las áreas de desarrollo, la formación de estos polígonos, sin necesidad de que se expida un programa parcial. Sin embargo, ello solamente sería válido si el programa de centro de población respectivo contiene los suficientes elementos para que el polígono sea parte de una estrategia de desarrollo territorial y urbano integral. Para decirlo brevemente, si se emprende un polígono de actuación sin que exista un instrumento de planeación de escala más amplia que prevea el acceso al suelo de todos los sectores sociales y asegure la conservación de los ecosistemas más valiosos, se crearía una condición que podría ser impugnada por no garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda, el derecho a un ambiente sano y, de una manera más genérica, del derecho a la ciudad.

En el caso de Chiapas, la ley respectiva no establece una distinción clara entre los programas parciales y los polígonos de desarrollo.⁹ Por ello, para la nueva terminal en la ciudad de Palenque, se puede recurrir a una u otra figura. En ese caso, es recomendable elaborar y emitir el reglamento de la Ley, con el fin de establecer los mecanismos de adquisición de la tierra.¹⁰

Para Tabasco, Yucatán y Campeche, en el apartado siguiente se incluirán recomendaciones conducentes a la inclusión del instrumento de los polígonos de desarrollo en sus respectivas legislaciones.

2.4.5 Zonificación incluyente

En el estado de Quintana Roo, la ley de la materia prevé los mecanismos de zonificación incluyente “...mediante los cuales se administre y regule el coeficiente básico de uso y ocupación del suelo, en función de la capacidad urbana, para lo cual, los propietarios tendrán que aportar al Municipio la compensación por el potencial de uso del suelo de las superficies a ampliar. Los recursos obtenidos por esos conceptos se destinarán exclusivamente a la adecuación de espacios públicos, infraestructura, servicios públicos y equipamientos urbanos en la zona de influencia.”¹¹ Se recomienda utilizar dicho instrumento como un

⁹ Según el artículo 47 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, “El Gobierno del Estado y los municipios elaborarán programas parciales y polígonos de actuación que permitan llevar a cabo acciones específicas para el crecimiento, mejoramiento y conservación de los Centros de Población, para la formación de conjuntos urbanos y Barrios integrales”.

¹⁰ Ídem, artículo 108.

¹¹ Artículo 78 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano de Quintana Roo.

mecanismo para ofrecer suelo a bajo precio a personas de escasos recursos en zonas accesibles a los servicios y los equipamientos en los centros de población donde se ubiquen estaciones del TM.

2.4.6 Incorporación de ejidos

Como es sabido, entre los instrumentos de suelo, la LGAHOTDU incluye un capítulo relativo a “regulaciones para el suelo proveniente del régimen agrario”. Así, en su artículo 81 se dispone que para la incorporación de terrenos ejidales y comunales a la urbanización se requerirá,

- I. Ser necesaria para la ejecución de un plan o programa de Desarrollo Urbano;
- II. Las áreas o predios que se incorporen deberán cumplir lo establecido en la definición de Área Urbanizable contenida en el artículo 3 de esta Ley;
- III. El planteamiento de esquemas financieros para su aprovechamiento y para la dotación de infraestructura, equipamiento y Servicios Urbanos, así como para la construcción de vivienda, y
- IV. Los demás que determine la Secretaría conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y que se deriven de los convenios o acuerdos correspondientes.

Lo cierto es que dichos requisitos rara vez se cumplen y por ello vale la pena preguntarse cuáles son los efectos jurídicos de los actos por medio de los cuales tierras de uso común de un núcleo agrario son convertidas en solares urbanos, práctica que se ha generalizado en la península de Yucatán. En rigor, dichos actos están afectados de nulidad, en la medida en que contravienen una disposición de orden público como la transcrita.

Para dar cumplimiento a esa disposición de la LGAHOTDU, se recomienda, primero, que en la actualización de los programas en los centros de población afectados por el TM se calculen las necesidades reales de crecimiento de los mismos y, segundo, que la Sedatu especifique los requisitos de dichas operaciones.

En complemento de lo anterior, se recomienda que la Procuraduría Agraria lleve a cabo las investigaciones necesarias para determinar la legalidad de las operaciones que se han llevado a cabo en los últimos años, tendientes a ampliar artificialmente la oferta de terrenos de origen agrario para fines urbanos, con el fin de garantizar el cumplimiento tanto de la Ley Agraria como de la LGAOTDU en materia de reservas territoriales.

2.5 Recomendaciones procedimentales

Además de las recomendaciones de carácter sustantivo para una estrategia jurídica, se incluyen a continuación dos recomendaciones generales de carácter procedimental, referidas tanto a la adopción de determinadas figuras jurídicas, como en lo relativo al desarrollo de capacidades profesionales para la elaboración de los instrumentos de planeación.

2.5.1 Suscripción de convenios

Uno de los retos del ordenamiento territorial asociado al TM es la coordinación entre entidades y dependencias de la administración pública para la conformación de los instrumentos respectivos, en un contexto de transparencia y participación social. Si bien es cierto que las atribuciones más directamente ligadas a la regulación de los usos del suelo corresponden a los municipios, también lo es que tanto el gobierno federal como los de los estados tienen responsabilidades y ámbitos de competencia sobre el territorio.

Es por ello que la LGAHOTDU prevé la celebración de convenios y de acuerdos de coordinación como la forma más importante para asegurar la adecuada concurrencia de los tres órdenes de gobierno. Como es evidente, de todo ello se deriva la recomendación de impulsar la celebración de acuerdos de coordinación con los estados y municipios del TM, en particular para la integración de los proyectos de programas de desarrollo urbano u ordenamiento territorial. La dependencia que debe liderar el proceso es la Sedatu, con el apoyo de Fonatur y, de ser posible, con el acompañamiento de la Semarnat.

Asimismo, es importante que en dichos acuerdos se reconozca lo dispuesto en la fracción II del artículo 78 de la Ley General, dado que ahí se indica que los acuerdos de coordinación deben cuidar “la distribución equitativa de cargas y beneficios”, que constituye un principio fundamental para un ordenamiento territorial socialmente incluyente.

2.5.2 Formación de consensos profesionales

La última de las recomendaciones que conforman la estrategia jurídica que aquí se propone se refiere al desarrollo de acciones de capacitación y de intercambio de experiencias, en las que participen profesionistas de la región, incluyendo tanto servidores públicos como prestadores independientes de servicios, académicos y miembros de organizaciones no gubernamentales.

Una de las manifestaciones más evidentes del abandono que ha sufrido la región en comparación con el centro y el norte del país, es la inexistencia de entidades similares a los IMPLANES (Institutos Municipales de Planeación) en todas las ciudades que lo requieren a lo largo de la península. La creación de entidades técnicas, autónomas en relación con los ciclos políticos, debe adoptarse como una meta de mediano plazo. Entretanto, es imprescindible desarrollar acciones de capacitación que no solamente lleven conocimientos y experiencias a la región, sino que aprovechen las capacidades locales para impulsar un diálogo profesional serio e informado. La existencia de programas de posgrado en ciencias ambientales y planeación en los centros universitarios de la península, así como la existencia de servidores públicos con experiencia regional, deben ser las bases para el desarrollo de saberes locales que soporten los procesos de planeación. En este nuevo tipo de diálogo profesional será muy importante articular a quienes tienen experiencia en procesos productivos y organización en el mundo rural, con quienes se han especializado en los procesos de urbanización.

3. Reformas legislativas

A lo largo de este estudio se ha insistido en que el marco jurídico aplicable al ordenamiento territorial en relación con el Tren Maya es, en términos generales, suficientemente robusto para cumplir los objetivos y promover los derechos establecidos en la Constitución General de la República y en los instrumentos internacionales aplicables a un proyecto de esa envergadura. Sin embargo, eso no significa que no puedan introducirse mejoras a dicho marco. En lo que sigue se proponen las recomendaciones que se derivan del análisis que se ha llevado a cabo no solamente a los ordenamientos jurídicos vigentes, sino también a las condiciones sociales e institucionales bajo las cuales se enfrenta su puesta en práctica hoy en día.

3.1 Los estados

La legislación de los estados muestra algunas diferencias notables, por lo que conviene hacer recomendaciones específicas para cada uno de ellos. Sin embargo, hay dos cuestiones en las que se pueden hacer recomendaciones generales. En primer lugar, está el tantas veces mencionado problema de la disociación entre el ordenamiento ecológico del territorio y los programas de desarrollo urbano. Aunque en uno de los estados del proyecto, Quintana Roo, se llevó a cabo una reforma legislativa para fusionar dichos instrumentos, en el resto de los estados las legislaciones mantienen esa disociación. La recomendación evidente consiste en unirse a ese movimiento, que por lo demás ya se ha dado en otras entidades federativas, como Guanajuato, Jalisco y la Ciudad de México.

Para la implementación de esta recomendación, es importante tener presente que existen dos argumentos: primero, que carece de sentido tener dos sistemas de planeación territorial cuando el territorio es uno solo. Y, segundo, que la creación de un sistema integrado de ordenamiento territorial no significa la pérdida de fuerza del ordenamiento ecológico (como se ha pretendido argumentar), sino lo contrario. Lejos de reducir su fuerza, el ordenamiento ecológico amplía su ámbito espacial. Mientras sus instrumentos no incluyen a las áreas urbanas, se pierde la oportunidad de influir sobre el impacto ambiental de los modelos predominantes de urbanización. Mantener el statu quo establecido en 1996 con una desafortunada reforma a la LGEEPA, significa que el sector ambiental elude toda responsabilidad sobre la sustentabilidad de las áreas urbanas.

En todo caso, si se emprenden reformas legislativas en el sentido indicado, es importante incorporar las opiniones de todos los sectores académicos y profesionales, con el fin de evitar que una visión se imponga sobre las otras.

Finalmente, es importante que, en los nuevos esquemas, el mundo rural no quede reducido a un espacio residual (definido como lo no urbano) sino que se incorpore la articulación entre desarrollo urbano, desarrollo rural, conservación de la biodiversidad y aprovechamiento sustentable del conjunto de los recursos naturales del territorio.

La segunda recomendación de carácter general se refiere al fortalecimiento de los instrumentos de suelo en cada una de las legislaciones de los estados. En esta materia, el diagnóstico general de las leyes de los estados es que no solamente contienen un número limitado de instrumentos, sino que además en ocasiones no se prevé con la suficiente claridad los efectos jurídicos que garanticen que los actores del desarrollo urbano modificarán sus prácticas para dar lugar a nuevos modelos de desarrollo, ambientalmente sustentables y socialmente incluyentes. En particular, esto se refiere al imperativo de no repetir los modelos de urbanización a que dieron lugar los enclaves turísticos de décadas pasadas, así

como los proyectos de desarrollo regional en los que no se distribuyeron equitativamente los beneficios y cargas generados por los mismos. Esta recomendación constituye una orientación de carácter general para las recomendaciones específicas que se exponen a continuación.

3.1.1 Campeche

En el estado de Campeche se observa una clara disparidad: mientras la Ley de Asentamientos Humanos del Estado (LAHEC) es de 1993, la legislación en materia ambiental es del 2019. Por lo que ha quedado dicho en el diagnóstico, cualquier revisión legislativa tiene que tomar en cuenta ambos ordenamientos. La prioridad debería ser la integración de un nuevo sistema de planeación territorial que integrara los ordenamientos ecológicos con los programas de desarrollo urbano. En el proceso es importante recoger la experiencia reciente en varios municipios del estado, entre ellos Hopelchén, que cuenta con un POELT de 2018. En ese ejercicio, habrá que tener mucho cuidado en no desestimar los aspectos productivos del mundo rural y su relación con el ordenamiento territorial, con el fin de no privilegiar la dimensión urbana a costa de la rural.

En lo que se refiere a los principios, conviene hacer notar que la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Campeche aún mantiene el principio de la distribución equitativa de las cargas y los beneficios derivados del desarrollo urbano (artículo 2, fracción II). Inexplicablemente, ese principio fue excluido de la Ley General en 2016, por lo que se recomienda que, en caso de emprenderse una reforma a la legislación campechana, no se elimine dicho principio, dado que contiene un claro lineamiento para la política urbana, acorde con la tradición del constitucionalismo social mexicano y de los instrumentos internacionales más recientes en la materia.

Otra de las debilidades de la legislación campechana, que podría ser subsanada con una reforma legislativa, es la relativa a los instrumentos. En primer lugar, los instrumentos de control del desarrollo urbano carecen de una regulación completa, que no solamente defina los diversos tipos de “desarrollos urbanos” que deben ser sujetos a control (fraccionamientos, conjuntos, etcétera), sino que defina las formalidades de los procedimientos administrativos respectivos, a fin de dotar a los actos de la autoridad de fundamentos legales robustos.

En segundo lugar, los instrumentos de política de suelo también resultan insuficientes, ya que solamente existen las reservas territoriales y el derecho de preferencia (que reciben el nombre de “derecho del tanto”) en la Ley de Asentamientos Humanos. A este respecto, se recomienda ampliar el catálogo de instrumentos, siguiendo las orientaciones de la Ley General. En particular, sería deseable contar con las figuras del reagrupamiento parcelario, los polígonos de actuación y la zonificación incluyente.

Finalmente, la LAHEC adolece de un problema de sobrerregulación que se originó en la primera Ley General de Asentamientos Humanos (1976) y que era la existencia de declaratorias de usos, destinos, reservas y provisiones, además de los planes de desarrollo urbano. Esa figura jurídica se suprimió (porque resultaba innecesaria) desde las reformas a la Ley General en 1984. Sin embargo, en muchos estados aún siguen apareciendo en los textos legislativos. Sobre este particular, si se emprende una reforma, la recomendación consiste en eliminar dicha figura dado que su contenido forma parte de los programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial de la nueva generación.

3.1.2 Chiapas

El Estado de Chiapas cuenta con una legislación reciente en materia de asentamientos humanos que sigue los principios y las orientaciones de la Ley General. Las condiciones del gobierno del estado, donde existe una relación muy estrecha entre las dependencias encargadas de los temas urbanos y ambientales, seguramente podrán facilitar la integración de los ordenamientos de ambas materias.

Es importante hacer notar que, a partir de las entrevistas realizadas en la capital del estado, fue evidente que los servidores públicos del gobierno del mismo tienen una amplia experiencia en el manejo de los instrumentos de ordenamiento ecológico y de desarrollo urbano, por lo que deberían participar activamente en cualquier revisión que se haga del marco legal.

3.1.3 Quintana Roo

El diagnóstico dejó en claro que el estado de Quintana Roo está a la vanguardia en materia de legislación ambiental y urbana en el área de estudio, por lo que una revisión de la misma no debería ser la primera prioridad. Sin embargo, también es preciso mencionar uno de los retos más importantes que enfrenta el ordenamiento territorial en la entidad, que es el peso desproporcionado que tienen los propietarios de la tierra (núcleos agrarios junto con inversionistas que han adquirido predios en las periferias urbanas), ya que pueden tener una enorme influencia tal sobre los gobiernos municipales, que se produzca una distorsión de las políticas, con graves costos ambientales y sociales.

Por lo anterior, sería muy provechoso hacer una evaluación de los procesos de planeación y de su régimen legal, con el fin de garantizar que existan contrapesos legítimos y razonados a las atribuciones municipales que, después de todo, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, están sujetas a "...los términos de las leyes federales y Estatales relativas".

3.1.4 Tabasco

Como quedó dicho en el diagnóstico, el Estado de Tabasco cuenta con una Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado del año 2005 (LOSTET) que sigue vigente, habiéndose reformado hasta el momento cinco veces. Evidentemente, la Legislatura de Tabasco está en la obligación de actualizar la legislación en consonancia con la Ley General. Es verdad que la última reforma de la legislación tabasqueña es de 2017. Pero también es cierto que es preciso revisar si ella es suficiente para cubrir toda la nueva agenda legislativa. En cualquier caso, además de lo que ya establece la Ley General, será necesario atender los siguientes temas, que se encuentran ausentes o indebidamente reglamentados en la ley vigente:

- Marco conceptual. Sólo cinco de los conceptos de la Ley General, se encuentran en la LOSTET. Y de estos, sólo dos coinciden, en cierta medida, con la definición de la Ley General: asentamiento humano y zonificación.
- Declaratoria de reserva territorial. Al igual que la legislación de Campeche, la ley tabasqueña mantiene el concepto de "declaratorias" de usos, reservas, destinos y provisiones, el cual resulta un arcaísmo y por lo tanto debe ser eliminado de la legislación.
- Zonificación incluyente. Conviene recordar que, en julio de 2017, se introdujo una adición al artículo 198 de la LOSET, con el fin de establecer que "...se permitirá el fraccionamiento de lotes

de seis metros por quince metros en todos los tipos de fraccionamientos, siempre y cuando en los mismos se contemple un treinta por ciento como mínimo de desarrollo de vivienda de interés social progresiva, con un valor de ciento diecisiete punto cero seis veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización, en caso de no presentarse el porcentaje indicado subsistirán las medidas de lote para cada tipo de fraccionamiento específico.” Con ello, no solamente se fijaba un parámetro técnico-urbanístico, sino que al mismo tiempo se introducía la figura de zonificación incluyente, la cual se debe mantener en la futura legislación a fin de permitir el acceso de personas de escasos recursos al suelo.

- Como en otras entidades incluidas en este estudio, se recomienda incluir en la legislación del estado de Tabasco el reagrupamiento parcelario y los polígonos de actuación como instrumentos para la gestión del suelo urbano.

3.1.5 Yucatán

En Yucatán no se expidió una nueva ley para seguir los lineamientos de la Ley General, sino que solamente se reformó la Ley de Asentamientos Humanos del Estado (LAHEY), publicada originalmente en 1995. No es objeto del presente trabajo ponderar si dicha reforma cubre todos los aspectos que debiera. Por ello, solo se mencionan los temas en los que sería conveniente llevar a cabo reformas en relación con el TM.

Como se indicó en el diagnóstico, en torno a la zona metropolitana de Mérida recientemente se han venido dando procesos de planeación tendientes a actualizar los instrumentos respectivos, en un proceso que resulta muy demandante para las diversas instancias, ya que la legislación ambiental, junto con la citada LAHEY, establecen una cantidad excesiva de tipos de programas. Es por ello que en el caso de Yucatán sí se considera necesaria una revisión al marco legal, sobre todo para simplificar el sistema de planes y hacer posible una discusión ordenada y con amplia participación ciudadana y de los tres órdenes de gobierno, sobre la nueva estructura de un sistema de planeación territorial para el estado

Asimismo, es importante poner atención en el modo en que se define el concepto “centro de población”, en relación con la posibilidad de incluir dentro del mismo a las áreas destinadas a la conservación ambiental, sobre todo por el hecho de que el área denominada “Reserva Cuxtal”, al sur de Mérida, se mantenga bajo protección, independientemente de que puedan hacerse algunos ajustes a sus límites o a su estructura.

Finalmente, son aplicables a Yucatán las recomendaciones expresadas para los otros estados en cuanto a la ampliación de los instrumentos en materia de suelo, para contrarrestar las tendencias a la segregación socio-espacial que se han observado en las últimas décadas.

3.2 La Federación

Un programa de revisión legislativa debe ir más allá de las legislaciones de los estados, para incluir también al ámbito federal. De una manera muy esquemática, se señalan a continuación los temas en los cuales podría mejorarse la calidad regulatoria de los ordenamientos más importantes a cargo del Congreso de la Unión, en el ámbito de sus competencias constitucionales.

Para la LGAHOTDU se recomienda lo siguiente:

- Revisar el marco conceptual, a fin de superar la confusión que existe en su texto actual sobre los elementos que componen un centro de población (artículo 3, fracción VI);
- Modificar el sistema de planeación, para integrar los programas de desarrollo urbano con los de ordenamiento ecológico del territorio;
- Ampliar los principios de la ley, con el fin de incluir el de distribución equitativa de cargas y beneficios del desarrollo urbano (artículo 4);
- Modificar el derecho de preferencia, con el fin de que pueda utilizarse para promover la vivienda de interés social y no solamente para la creación de espacios públicos (artículo 84);
- Fortalecer los instrumentos en materia de suelo, con el fin de hacer obligatorio su uso y de ese modo garantizar un acceso equitativo al suelo urbano por parte de todos los sectores de la sociedad;
- Eliminar la necesidad de intervención judicial para actos de autoridad en aplicación forzosa de la normativa urbanística (artículo 62, fracción VII); y
- Revisar las reglas aplicables a los “programas territoriales operativos”, a fin de acotar su procedencia a proyectos ejecutivos de obras federales, con el fin de evitar que se suplante la jurisdicción de las autoridades municipales en la regulación de los usos del suelo (artículo 90).

Para la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se recomienda:

- Revisar el capítulo relativo a la evaluación de impacto ambiental, con el fin de crear la manifestación de impacto ambiental estratégica y así poder evaluar los impactos de obras de alcance regional como el TM.
- Reformar el régimen del ordenamiento ecológico, en el sentido indicado para la LGAHOTDU, cuidando que, entre otras cosas, se reconozca la necesidad de reducir al mínimo los impactos negativos de los procesos productivos y de consumo en los asentamientos humanos sobre el mundo rural.

Finalmente, en relación con la Ley Agraria, se recomienda revisar los procedimientos para la incorporación de suelo ejidal y comunal al desarrollo urbano, con el fin de que:

- Se otorguen atribuciones a la Sedatu para definir, por medio de una Norma Oficial Mexicana, la extensión máxima para los solares urbanos, de acuerdo con los usos y costumbres de cada región;
- Se establezcan condiciones mínimas para la designación de avecindados por la asamblea de un núcleo agrario, con el objeto de evitar que adquieran la condición de tales personas que no habitan en las áreas destinadas al asentamiento humano;
- Se declaren nulas las operaciones tendientes a crear solares urbanos sin que se ello se justifique frente a la Procuraduría Agraria a partir del crecimiento de la población rural del núcleo correspondiente;
- Se establezca como obligación de la Procuraduría Agraria la investigación de casos en los que se haya hecho un uso fraudulento de la figura de solar urbano para ofrecer tierra en el mercado inmobiliario de un centro urbano distinto al núcleo agrario respectivo; y
- Se otorgue acción colectiva para denunciar operaciones fraudulentas en el sentido arriba indicado.

