

OPCIONES DE DESARROLLO DE PROYECTOS ALREDEDOR DE LAS ESTACIONES DEL TREN MAYA

Desarrollo Integral Territorial y Urbano
de la Región Sureste de México

CORREDOR REGIONAL TREN MAYA

Las iniciativas que implementar deben estar alineadas con los instrumentos de ordenación territorial, planeamiento urbano, gestión del suelo y mecanismos para el financiamiento del desarrollo urbano, como la recuperación de plusvalías.

1. SITUACIÓN DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL EN EL SURESTE MEXICANO

1.1. Leyes de Ordenamiento Territorial

Los cinco estados considerados por el Tren Maya cuentan con Leyes para el Ordenamiento Territorial de su ámbito geográfico. En tal sentido, manejan mecanismos para la ordenación urbana de sus centros poblados. Cabe resaltar que Quintana Roo se conforma en la entidad que maneja una Ley adecuada a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano emitida por el Gobierno Federal en 2017.

1.2. Instrumentos de Planificación Urbana

Tomando en cuenta la necesidad de implementar proyectos alrededor de las estaciones previstas por el tren Maya que apunten a la conformación de ciudades sustentables, el análisis de las Leyes de Ordenamiento territorial apunto a identificar los instrumentos de planificación urbana que permiten y regulan esta actividad.

Así, se identificaron los siguientes: programas parciales de crecimiento, conservación y mejoramiento, declaratoria de reserva y reservas territoriales, polígonos de desarrollo y construcción prioritarios, reagrupamiento parcelario, programas parciales de desarrollo urbano, zonificación incluyente y polígonos de actuación. Dentro de estos, los más frecuentes son los programas parciales de desarrollo urbano y las reservas territoriales. Cabe mencionar que Quintana Roo es la entidad que maneja mayor variedad de instrumentos: programas parciales de desarrollo urbano, zonificación incluyente, reagrupamientos parcelarios y polígonos de actuación.

1.3. Mecanismos de Gestión del Suelo

En función de adelantar el desarrollo urbano, las autoridades han de contar con mecanismos que faciliten “la obtención del suelo necesario para llevar a cabo las intervenciones” (Alcaldía Medellín, 2005).

En los Estados del Tren Maya y de acuerdo a las Leyes de Ordenamiento Territorial se identifican los siguientes mecanismos: derecho del tanto o derecho de preferencia, declaratoria de reserva, reservas territoriales, reagrupamientos parcelarios y polígonos de actuación. Cabe resaltar que estos tres últimos permiten adelantar procesos más complejos por lo que se manejan también como instrumentos de planificación urbana.

Al igual que en los aspectos anteriores, Quintana Roo maneja la mayor variedad de mecanismos: derecho de preferencia, reservas territoriales, reagrupamientos parcelarios y polígonos de actuación.

1.4. Mecanismos de recuperación de plusvalías

Las Leyes de Ordenamiento Territorial manejan mecanismos para el financiamiento urbano como la recuperación de plusvalías. Para el Estado Quintana Roo se establecen las contribuciones de mejoras por obras públicas u otras figuras tributarias, el impuesto predial y de adquisición de inmuebles, los impuestos o contribuciones sobre el aumento del valor de los inmuebles como la captura, la administración y distribución de plusvalías; asociaciones o aportaciones fiduciarias y las contribuciones de mejoras por obras públicas u otras figuras tributarias.

De igual forma para el Estado de Tabasco se establecen las cuotas de colaboración y la contribución especial para predios urbanos baldíos.

Sin embargo, para los Estados de Campeche, Chiapas y Yucatán; sus Leyes de Ordenamiento territorial no manejan mecanismos para el financiamiento urbano.

Para complementar este análisis, se consultaron las Leyes de Ingresos y Hacienda Municipal de los Municipios donde se maneja la idea de implementar las estaciones del Tren Maya; explorando la existencia y manejo de los mecanismos para la recuperación de plusvalías. Así, se identificaron el impuesto predial, la contribución por mejoras por obras públicas o servicios públicos y el impuesto a la adquisición de bienes e inmuebles.

2. LINEAMIENTOS DE DESARROLLO DE PROYECTOS

2.1. Actualización de los instrumentos de ordenación urbana

El proyecto a desarrollar en función de las estaciones del Tren Maya requiere de formularse con base a usos e intensidades del suelo establecidas en el Plan De Desarrollo Urbano vigente de los centros poblados donde se manejen. Tomando en cuenta que los instrumentos de planificación urbana se encuentran en su gran mayoría desactualizados, esto se convierte en una oportunidad para adecuarlos a la nueva dinámica que se espera con la implementación del Tren

2.2. Inclusión de un menú diverso de instrumentos de gestión del suelo y mecanismos para el financiamiento del desarrollo urbano para ser utilizado por las autoridades locales

En este proceso inicial de actualización o formulación de los instrumentos de ordenación urbana, es fundamental incluir en ellos instrumentos para la gestión del desarrollo urbano así como mecanismos para su financiamiento como elementos de viabilidad económica del proyecto de ciudad que busca concretar. Tales herramientas permitirán a las autoridades locales gestionar el desarrollo sustentable de los asentamientos humanos. Una característica de estos mecanismos es que necesariamente deben ser variados, ya que las realidades y circunstancias particulares en que se encuentren cada centro poblado es diferente.

2.3. Establecimiento de usos e intensidades del suelo rentables

Los usos del suelo y sus intensidades a manejar en los instrumentos de ordenación urbana a producir deben aprovechar “las aptitudes territoriales para promover las actividades socio-productivas del municipio”¹, es decir, garantizar la rentabilidad de los espacios asociados a las actividades productivas y su utilización en el terreno.

2.4. Carácter estratégico

Tomando en cuenta que el sector público es el motor que implementa el proyecto, este debe buscar establecer un cambio significativo y positivo en la dinámica urbana del centro poblado, donde la escala de los impactos van más allá de su entorno inmediato; haciendo aportes en materias como conexión, espacio público, equipamientos y servicios urbanos entre otros.

2.5. Definición de un polígono de actuación

El proyecto debe establecerse en un polígono del territorio de manera clara y precisa.

2.6. Integración urbana proyectos estratégicos y contexto inmediato

Garantizar la conexión del proyecto estratégico con el centro poblado, disminuyendo su percepción como enclave y potenciando variables como el espacio público (trama peatonal, vehicular y parques).

2.7. Incluir proceso de participación y consulta

En la formulación de los proyectos estratégicos se requiere la participación de comunidades y autoridades locales con miras a fortalecer la gestión del proyecto e implementar control social para la contribución al modelo de ciudad.

3. OPCIONES DE IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Para adelantar los proyectos urbanos estratégicos se plantean opciones de implementación con base a dos variables que inciden en su ejecución: la movilización del suelo; es decir, la obtención de los terrenos para su desarrollo y el mecanismo de implementación y gestión.

3.1. Movilización del suelo

3.1.1. Compra

Los propietarios privados incluidos en el proyecto estratégico no tienen interés en participar, pero acceden a vender sus inmuebles. En esta situación, el ente público procede a la compra a precios de mercado. Aquí cobra importancia la manera como se

¹ONU-HABITAT. (2020). Proyecto “Desarrollo Integral Territorial y Urbano de la Región Sureste de México – Corredor Regional Tren Maya. Entregable 5. Lineamientos para el desarrollo urbano. Borrador.

tasarán los inmuebles a ser adquiridos, por lo que la transparencia en la transacción es vital.

3.1.2. Asociación

Los propietarios de los terrenos, basados en el beneficio económico a obtener por el desarrollo del proyecto, plantean la posibilidad de participar como “socios” en su desarrollo. En tal caso, el ente público promotor ha de considerar la figura de la “Asociación” concretándose a través de una figura tipo “Consortio o Convenio”, donde se establezcan los alcances de la figura (objetivo) junto a los compromisos y obligaciones así como los beneficios de cada una de las partes. Cabe mencionar que la figura de “Convenio” como actuación urbana es manejada por las distintas Leyes de Ordenamiento Territorial existentes en los Estados incluidos en el proyecto del Tren Maya.

3.1.3. Derecho de Preferencia

Dado el caso donde los propietarios del suelo incluidos en el proyecto estratégico no accedan a participar como “socios” y se niegan a vender al ente público promotor de la iniciativa; pero si manejan esta opción con terceros (basados posiblemente en una más rápida y beneficiosa transacción), puede utilizarse el “Derecho de Preferencia” manejado como instrumento de gestión del suelo por las distintas Leyes de Ordenamiento Territorial vigentes en los Estados incluidos en el trazado del Tren Maya.

Este instrumento implica realizar una declaratoria de “reserva territorial” para el polígono establecido donde ha de implementarse el proyecto estratégico, con motivo de su interés para el desarrollo urbano del centro poblado. Luego de esa declaratoria, el gobierno federal a través de sus organismos, tendrá preferencia para comprar los inmuebles en tal ámbito territorial, en el momento que alguno de estos “entre” al mercado inmobiliario.

Cabe resaltar que esta opción implica un equipo humano a cargo de monitorear tales espacios (las reservas territoriales) y contar con recursos económicos disponibles al momento de identificar una operación para efectuar la adquisición.

3.1.4. Expropiación

La expropiación es siempre una opción viable para movilizar el suelo y adelantar proyectos estratégicos, basada en relevar el bienestar colectivo frente al individual. Particularmente es beneficiosa su implementación en casos de inmuebles requeridos particularmente importantes para el proyecto; pero que cuenten con problemas jurídicos, invasiones o especulación inmobiliaria que dilatan el proceso. Sin embargo, se recomienda utilizarlo como último recurso ya que genera temor y agitación social, en la implementación de proyectos que inducen a renovaciones urbanas.

3.2. Mecanismos de implementación

3.2.1. Fideicomiso de Infraestructura y Bienes Raíces (FIBRA)

La FIBRA se constituye en una de las opciones para llevar adelante el desarrollo de los distintos proyectos estratégicos. Tienen como fin la adquisición o construcción de bienes inmuebles que se destinen al arrendamiento o a la adquisición del derecho a percibir ingresos provenientes del arrendamiento de dichos bienes, así como a otorgar financiamiento para esos fines.

Su fortaleza se relaciona a su capacidad de emitir Certificados Bursátiles Fiduciarios Inmobiliarios (CBFIs) que se cotizan en la Bolsa de Valores, lo cual permite financiar el desarrollo previsto; integrar a pequeños, medianos y grandes inversionistas, extranjeros, nacionales, particulares e institucionales en inversiones y proyectos, garantizando un rendimiento atractivo (directamente proporcional al atractivo del proyecto en el ámbito inmobiliario); y cuentan con estímulos fiscales se encuentran reguladas por la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

Es importante señalar que a pesar de sus beneficios para implementar proyectos urbanos, ha sido objeto de críticas como la especulación inmobiliaria que generan, su poca o nula integración urbana al resto de la ciudad junto a procesos de gentrificación y la capitalización a su favor las plusvalías urbanas producidas sin aporte al financiamiento del desarrollo urbano. En este sentido, de utilizarse deben desarrollarse estrategias de acción que minimicen los impactos negativos señalados.

3.2.2. Reajuste de tierras

Es un mecanismo para el desarrollo de proyectos urbanos promovido por una entidad pública o privada, a favor del interés público, partiendo de una propuesta urbanística delimitada y basada en la normativa acorde al instrumento de ordenación vigente; con viabilidad financiera, clara relación con el centro poblado al asegurar su conexión y equipamientos urbanos y donde se requiere una nueva configuración de los predios, que producirá un uso más eficiente del suelo con el consiguiente incremento del valor en los mismos.

Para su formulación, la iniciativa se basa en la distribución equitativa de las cargas y beneficios que implica el desarrollo entre los beneficiarios; es decir, los propietarios aportan equitativamente a las obras de urbanización y cesiones a la autoridad local se incluyen en el flujo financiero, descontándose de las ganancias a obtener una vez desarrollado el proyecto con base a la plusvalía que generen los productos inmobiliarios a producir.

Así, la entidad presenta la iniciativa con su evaluación económica a los propietarios del suelo involucrados, los cuales la evalúan y deciden participar; por lo que un acuerdo entre ellos es fundamental, entregando los derechos de propiedad como capital de inversión, donde la organización puede obtener financiamiento para la ejecución con cargo a los mayores precios del suelo a futuro.

Funciona como un mecanismo de recuperación de plusvalías, ya que la infraestructura requerida se desarrolla a cargo del mismo proyecto, donde en la mayoría de los casos representa un aporte significativo de carácter positivo a la ciudad.

Para su desarrollo, demanda una entidad gestora que acompañe el proceso descrito; implementando de manera coordinada las acciones tendientes a la ejecución del proyecto, pudiendo ser de carácter público o público-privado o privado. En este último caso, el sector gubernamental debe garantizar la ejecución adecuada del proyecto.

3.2.3. Convenios

Con motivo del desarrollo de los proyectos estratégicos, el organismo promotor sea público o privado; puede establecer Convenios para su desarrollo entre las partes involucradas: propietarios, autoridades locales, desarrolladores, etc. Esta figura se encuentra presente dentro de las actuaciones urbanas establecidas por las distintas Leyes de Ordenación Territorial vigentes en los Estados incluidos en el trazado del Tren Maya así como en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenación del Territorio y Desarrollo Urbano.

Los Convenios pueden ser un fin en sí mismo o parte de algún otro mecanismo para la ejecución del proyecto, e independientemente de esta condición; deben establecer de manera clara el objetivo de su conformación y las obligaciones a cumplir entre las partes.

3.2.4. Comité para la Gestión del Desarrollo Urbano

Los proyectos a desarrollar tendrán un impacto relevante en los centros urbanos tanto por su magnitud como por los usos a desarrollar. Por tal motivo, una opción para implementarlos es la conformación de un “Comité para la Gestión del Desarrollo Urbano”; donde a través de concretar el proyecto en cuestión se busque implementar las ciudades sustentables, estando presentes en ellos a parte del organismo promotor de la iniciativa los diversos actores locales: comunidades, autoridades, academias, inversionistas y promotores.

Así, esta primera acción del Comité muestra el camino a seguir, creando capacidades técnicas, capital social y sobre todo procesos participativos democráticos; demostrando que es posible el alineamiento de actores gubernamentales en pro del bienestar común.

Estados	Ley Ordenamiento Territorial (Año promulgación)	Instrumentos Planificación Urbana/ Delimitación Polígonos Actuación previstos Ley Ordenamiento Territorial	Instrumentos Gestión del Suelo previstos Ley Ordenamiento Territorial	Mecanismos Recuperación Plusvalías previstos Ley Ordenamiento Territorial	Municipios	Ley Ingresos/Hacienda Municipal (Año)	Mecanismos Recuperación Plusvalía incluidos Ley Ingresos/Hacienda Municipal	
Campeche	Ley de Asentamientos Humanos (1993)	Programas Parciales de Crecimiento, Conservación y Mejoramiento	Derecho del Tanto		Candelaria	2018	Impuesto Predial	
							Contribuciones de Mejoras	
					Escárcega	2018	Impuesto sobre Adquisición de Bienes e Inmuebles	
							Impuesto Predial	
		Campeche	2015		Contribuciones de Mejoras			
					Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles			
		Calakmul	2018		Impuesto Predial			
					Contribuciones de Mejoras para Obras Publicas			
Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles								
Chiapas	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2017)	Reservas Territoriales	Derecho de Preferencia		Palenque	2009	Impuesto Predial	
		Polígonos de Desarrollo y Construcción Prioritarios						
		Reagrupamiento Parcelario	Reservas Territoriales				Contribuciones para Mejoras	
Quintana Roo	Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2018)	Programas Parciales de Desarrollo Urbano	Derecho de Preferencia	Contribuciones de mejoras por obras públicas u otras figuras tributarias	Tulum	2019	Impuesto Predial	
							De Cooperación para Obras Públicas que realice el Municipio	
							Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles	
		Zonificación Incluyente	Reservas Territoriales		Impuesto predial y de adquisición de inmuebles	Solidaridad	2019	Impuesto Predial
								Derechos de Cooperación para Obras Públicas que realice el Municipio
		Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles						
		Reagrupamiento Parcelario	Reagrupamiento Parcelario		Impuestos o contribuciones sobre el aumento del valor de los inmuebles como la captura, administración y distribución de plusvalías	Puerto Morelos	2018	Impuesto Predial
								Derechos de Cooperación para Obras Públicas que realice el Municipio
		Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles						
		Polígonos de Actuación	Polígonos de Actuación		Asociaciones o aportaciones fiduciarias	Benito Juárez	2020	Impuesto Predial
Contribuciones de Mejoras por Obras Publicas								
Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles								

				Contribuciones de mejoras por obras públicas u otras figuras tributarias	Felipe Carrillo Puerto	2020	Impuesto Predial	
							Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas	
							Impuesto Sobre Adquisición de Bienes Inmuebles	
Tabasco	Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio (2017)	Programa Parcial de Desarrollo Urbano	Derecho de Preferencia	Cuotas de Colaboración	Tenosique	2020	Impuesto Predial	
							Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas	
								Impuesto Traslado de Dominio de Bienes e Inmuebles
		Declaratoria y Reserva Territorial.	Declaratoria y Reserva Territorial.	Contribución Especial para Predios Urbanos Baldíos	Balancán	2020	Impuesto Predial	
							Contribuciones de Mejoras	
Yucatán	Ley de Asentamientos Humanos (2017)	Programa Parcial de Desarrollo Urbano	Reserva Territorial		Mérida	2020	Impuesto Predial	
							Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas	
							Adquisición de Inmuebles	
					Izamal	2019	Impuesto Predial	
							Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas	
					Contribuciones de Mejoras por Servicios Públicos			
					Impuesto Sobre Adquisición de Bienes e Inmuebles			
		Reserva Territorial	Derecho de Preferencia		Tinum	2017	Impuesto Predial	
							Contribuciones de Mejoras Por Obras Públicas	
							Impuesto Sobre Adquisición de Bienes e Inmuebles	
			Valladolid	2019	Impuesto Predial			
					Contribuciones de Mejoras			
					Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles			

