

Tercer Encuentro Académico

SEDATU
SECRETARÍA DE
DESARROLLO AGRARIO,
TERRITORIAL Y URBANO



CONAVI
COMISIÓN NACIONAL
DE VIVIENDA



CONACYT
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Noviembre 2016



Figura 1

Estrategias para utilizar los vacíos urbanos y densificar las ciudades

La presencia de terrenos baldíos es un problema que afecta tanto a las ciudades de primer mundo como a los países en desarrollo; este trabajo tiene como propósito aportar algunas soluciones.

El modelo de ciudad en México ha privilegiado la extensión, incluso la creación de nuevas ciudades bajo la denominación de megaproyectos o grandes urbanizaciones, al mismo tiempo van quedando huecos sin ocupar, con obras a medio terminar o terminadas, pero abandonadas; por ello, hoy se observan grandes cantidades de tierra baldía, viviendas abandonadas, deshabitadas o grandes extensiones de tierra rústica sin uso dentro de la ciudad.

El contexto nacional del suelo baldío

Los estudios latinoamericanos sobre suelo baldío no son nuevos; en México datan de los años setenta del siglo XX,

pero hasta finales de la década de 1990 y principios del XXI, se empezó a discutir acerca de su potencial.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018 reconoce que “El suelo es el recurso más valioso y escaso de la ciudad” (PNDUyOT, 2014, p. 6) y que la política de vivienda seguida en los últimos años generó un proceso expansivo de las ciudades. En torno al suelo baldío destaca que “Estudios realizados por la Secretaría de Desarrollo Social..., para identificar la disponibilidad de suelo vacante en ciudades muestran que en las 129 ciudades mayores a 50 mil habitantes que comprenden el SUN (Sistema Urbano Nacional), en 2010 existían 493,817 hectáreas de suelo susceptible de incorporarse al desarrollo urbano,...

86,408 hectáreas son intraurbanas... 207,074 tienen uso habitacional, de estas, 41,351 son intraurbanas y 165,723 se localizan en el primer contorno de crecimiento de los centros de población.

“El suelo vacante identificado tiene potencial para albergar 7.1 millones de viviendas, cifra por encima de los requerimientos de vivienda que se estiman para la presente administración. Asimismo, podría cubrir el 65% de las necesidades de suelo para vivienda y desarrollo urbano al 2030... (lo que) representa una oportunidad para generar un desarrollo urbano denso, ordenado y sustentable, aunque actualmente los gobiernos locales tienen pocos recursos para aprovechar este potencial” (Gobierno de la República, 2014 PNDUyOT, 2014, p. 7),

El programa asume que no hay claridad en la legislación mexicana en cuanto a los deberes y derechos de la propiedad inmobiliaria; tampoco a nivel local existen los instrumentos.

Por ello en la investigación se hicieron recorridos de campo, con base en planos catastrales, la información se trabajó en un Sistema de Información Geográfica y se realizaron sondeos entre los vecinos contiguos a los vacíos; para las propuestas se revisó el marco legal de México, el del Estado y los municipios de Colima y Villa de Álvarez, varias experiencias internacionales y hubo reuniones con personal de catastro. Como caso de estudio se tomaron las zonas centrales de Colima y Villa de Álvarez, donde convergen diversas situaciones, condiciones de tenencia y tipos de propiedad.

Situación de los vacíos ociosos y su regulación urbana en las áreas de estudio

La zona de estudio de la ciudad de Colima tiene una superficie de 308.59 Has., se identificaron 9817 lotes, el uso principal es habitacional (casi 55%), le siguen

el comercial (15.5%) y los vacíos ociosos (13.38%), éstos últimos suman 38.87 Has. (Foto 1 y 2); en Villa de Álvarez el área de estudio fue de 83.10 Has., 2470 lotes y 8.64 Has. sin uso (Foto 3).

El problema es la gestión del suelo y en México las experiencias son escasas¹, la Ley General de Asentamientos Humanos (de 1994) preveía acuerdos entre las entidades federativas y los municipios, sólo el artículo 41 refiere a los baldíos para su aprovechamiento (LGAH: 1994, 15) sin un mecanismo claro. A nivel estatal y municipal las disposiciones citan la obligatoriedad de los propietarios de mantenerlos limpios y prevén distintas sanciones; sólo el reglamento² de Parques y jardines del municipio de Colima (2008) plantea la posibilidad de la utilización temporal de los baldíos, pero no se ha aplicado.

Propuestas estratégicas

Gestión de suelo y planeación. a)

Crear el banco de tierras para la toma

1 Una de ellas es la de Chihuahua que en su Programa de Desarrollo Urbano 2040 Tercera Actualización, publicado en el año de 2009, indica que los espacios abiertos baldíos representan el 29.09% de los usos de suelo; de ahí que entre sus objetivos generales establece “Consolidar a Chihuahua como una ciudad compacta al ocupar por etapas su suelo vacante, privilegiando los baldíos dentro de su casco urbano...” (Ajustes Técnicos al Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población Chihuahua, Visión 2040, Tercera Actualización, marzo 2013, p. 21) que contempla estrategias de tipo fiscal, como exenciones, subsidios, descuentos, estímulos federales, estatales y municipalizaciones, penalizaciones; y de tipo económico como bonos urbanos.

2 Los que mencionan a los lotes baldíos son Reglamento de limpieza y sanidad del municipio de Colima (2008), Reglamento de imagen urbana para la zona centro de la ciudad de Colima (2012), Reglamento para la protección y revitalización sustentable de inmuebles en el centro histórico de la ciudad de Colima (2008), Reglamento de predios del municipio de Villa de Álvarez (2003).



Figura 2

de decisiones de la administración municipal, el sector privado y los diferentes grupos sociales. b) Garantizar la movilización de los vacíos ociosos, a través de instrumentos fiscales aplicando la normatividad que corresponda a los vacíos ociosos y analizando cada caso.

c) Propiciar formas asociativas entre los propietarios y los ciudadanos para la utilización de vacíos ociosos, aprovechando los principios del pacto social en México y los mecanismos de la legislación urbana o creando otros. d) Reducir la intensidad del suelo para facilitar la implementación de nuevos instrumentos de desarrollo urbano. e) Plantear mecanismos para hacer un uso más eficiente del suelo evitando su retención mediante el reparto equitativo de cargas y beneficios a través la introducción de nuevas figuras en la legislación urbana (declaratoria de desarrollo prioritario, derecho de preferencia, etc.)

Marco jurídico. a) Reformar, adicionar y hacer modificaciones al marco jurídico vigente federal, estatal y municipal. b) Proponer una nueva ley de expropiación que considere expropiaciones de tipo administrativa. c) Elaborar un reglamento

específico para aquellos vacíos ociosos que generan problemas de inseguridad (ambiental, sanitaria, delictiva, etc.) estableciendo tasas diferenciadas. d) Introducir en la reglamentación urbana nuevos usos para la utilización de los vacíos ociosos.

Actualización del personal de la administración del suelo. a) Actualizar al personal de las áreas municipales relacionadas con la administración del suelo en fundamentos jurídicos, mercados de suelo y la formación de precios. b) Capacitar a funcionarios públicos sobre los efectos de la permanencia de los vacíos ociosos y de los instrumentos que existen sobre la gestión del suelo para reorientar el uso de los vacíos ociosos. c) Realizar cursos-taller de actualización de los gremios de los valuadores, para revisar los indicadores de la valuación de inmuebles para definir valores justos.

Fortalecimiento de la dinámica económica urbana. a) Considerar la dinámica socioeconómica como un proceso central para conocer el entorno de los vacíos ociosos. b) Repoblar el centro histórico del municipio de Colima, ofreciendo

vivienda para población de bajos ingresos. c) Revertir la situación del municipio de Villa de Álvarez como una ciudad dormitorio con pocos servicios. d) Evitar la dispersión de los asentamientos humanos y de las áreas ociosas en la periferia urbana.

Instrumentándose esas estrategias podría lograrse la compactación de la ciudad, sin gentrificación y sin expansión. Colima, ya elabora su registro de vacíos de la ciudad.



Martha E. Chávez González

Diseñadora de Asentamientos Humanos por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, y Doctora en Arquitectura, por la Universidad de Colima; exbecaria del Programa de Formación de Expertos en Suelo Urbano del Lincoln Institute of Land Policy y la Universidad Nacional Autónoma de México es miembro del Sistema Nacional de Investigadores con nivel I.

Ha participado en proyectos financiados por CONAVI-CONACYT, la Secretaría de Desarrollo Social, y el Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PACMyC). Actualmente es profesora e investigadora de la Universidad de Colima.

Coautores: Dra. Reyna Valladares Anguiano, Dra. Susana Medina Ciriaco, M.C. Arq. Rafael Verduzco Torres, M. en Arq. Liliana Juárez Martínez, M. en Arq. Juan Antonio Calderón Mafud, Lic. Ramón Pérez Gutiérrez y Francisco Reyes Ochoa.