



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO
FACULTAD DE PLANEACIÓN URBANA Y REGIONAL
DOCTORADO EN URBANISMO

ESTRATEGIAS DE RECUPERACIÓN DE PREDIOS BALDÍOS EN LA CIUDAD DE TOLUCA:
PROSPECTIVA DEL ORDENAMIENTO URBANO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTOR EN URBANISMO

PRESENTA:

M. en D. A. CARLOS DAVID SÁNCHEZ MUÑOZ

DIRECTORA DE TESIS

DRA. EN GEOG. MARÍA ESTELA OROZCO HERNÁNDEZ

Comité de tutores

Dr. en G. David Velázquez Torres

Dra. Belina García Fajardo

TOLUCA, MÉXICO

2018

AGRADECIMIENTOS

A Dios, amigo, confidente y guía.

A mi esposa, princesa y compañera en esta travesía llamada vida.

A mis padres, quienes me inculcaron el valor de perseguir los sueños.

A mis hermanos, por estar presentes en los éxitos y fracasos.

A mis profesores del posgrado de la FAPUR y a CONACYT por el apoyo en la culminación de este nuevo reto llamado doctorado.

Índice

<u>Resumen y abstract</u>	7
<u>Introducción</u>	10
<u>Capítulo I. Fundamentos de la Investigación.</u>	13
1.1. <u>Antecedentes</u>	13
1.1.1. <u>Análisis comparado de la legislación en otros países</u>	14
I. <u>Alemania</u>	15
II. <u>España</u>	16
III. <u>Colombia</u>	17
IV. <u>Argentina</u>	19
1.1.1.1 <u>Casos Exitosos</u>	21
I. <u>Medellín. Colombia</u>	22
II. <u>Río de Janeiro. Brasil.</u>	22
III. <u>Guayaquil. Ecuador.</u>	23
IV. <u>Barcelona. España.</u>	23
V. <u>Frosinone. Italia.</u>	24
VI. <u>Madrid. España.</u>	24
VII. <u>Teruel. España.</u>	24
VIII. <u>Alicante. España.</u>	25
IX. <u>Región de ICA. Perú.</u>	25
X. <u>Cartagena. Colombia.</u>	26
XI. <u>Río de Janeiro. Brasil.</u>	26
1.2. <u>Objeto de la Investigación</u>	27
1.3. <u>Justificación</u>	31
1.4. <u>Planteamiento del problema.</u>	32
1.5. <u>Hipótesis</u>	33
1.5.1 <u>Diseño operacional de la hipótesis: variables e indicadores</u>	33
1.6. <u>Objetivos</u>	37
1.7. <u>Metodología</u>	38

1.7.1.1.	Fase analítica I.	38
1.7.1.2.	Fase empírica.	38
1.7.1.3.	Fase analítica II.	41
1.7.1.4.	Fase propositiva.	43
1.7.1.5.	Elaboración de la propuesta normativa.	43
	Capítulo II. Marco Teórico	46
2.1	Antecedentes	46
2.2.	Enfoque del urbanismo.	46
2.2.1.	Enfoques del nuevo	48
I.	Urbanismo ambiental.	48
II.	Urbanismo de alta velocidad.	49
III.	Urbanismo de renovación.	49
2.3	Enfoque de la renta del suelo urbano.	50
2.4	Enfoque del derecho urbano.	55
2.5	Urbanismo y Derecho Urbanístico.	57
2.6	Función de las Políticas Públicas.	61
2.6.1.	Instrumentos de política urbana.	63
2.7	Recuperación de plusvalías.	67
	Capítulo III. Caracterización Predios Baldíos En La Ciudad De Toluca.	74
3.1.	Contexto general y específico del área de estudio.	75
3.1.1.	Identificación de los predios baldíos.	79
3.1.2	Condiciones de los predios baldíos.	96
3.1.3.	Factores que influyen en la recuperación de baldíos urbanos.	97
3.1.4.	Baldíos urbanos y espacio público.	101
3.1.4.1	Tipología del espacio público.	101
	Capítulo IV. Disposiciones generales que inciden en la recuperación de los predios urbanos baldíos.	105
4.1.	Marco normativo.	106
4.1.1	Ámbito Federal.	107
I.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	107

II. Tratados Internacionales.	116
III. Ley General de Asentamientos Humanos.	118
IV. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.	119
V. Ley de Expropiación.	119
4.1.2 Ámbitos estatal y municipal.	121
4.2. Marco de Planeación.	123
4.2.1. Nivel Federal	123
4.2.1.1 Plan Nacional de Desarrollo	123
4.2.2. Nivel Estatal	124
4.2.2.1 Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México.	124
4.2.2.2 Plan Estatal de Desarrollo Urbano.	125
4.2.2.3 Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México.	127
4.2.3 Nivel Regional.	127
4.2.3.1 Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca.	127
4.2.4 Nivel Local	128
4.2.4.1 Plan de Desarrollo Municipal, 2013- 2015	128
4.2.4.2 Plan Municipal de Desarrollo Urbano.	129
4.2.4.3 Programa de Ordenamiento Ecológico Zona Metropolitana Valle de Toluca.	130
Capítulo V. Recuperación de baldíos urbanos, prospectiva del ordenamiento urbano	135
5.1 Administración pública.	137
5.2 Instrumentos de recuperación de la propiedad raíz.	139
5.2.1 Proceso Civil.	139
5.2.2 Procesos No contenciosos.	139
5.2.3 Procesos de extinción de dominio.	139
5.2.4 Juicio de amparo.	140
5.2.5 Juicio de expropiación.	140
5.2.6 Procesos judiciales.	141
5.2.7 Proceso Penal.	141
	142

5.3 Propuesta de adición a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en materia de baldíos urbanos.	149
5.4. Política de intercambio de plusvalías.	166
5.5. Instrumentos para la gestión de baldíos urbanos.	166
5.5.1. Instrumentos fiscales.	167
5.5.1.1 Sobretasa a baldíos.	169
5.5.1.2 Contribución de mejoras.	171
5.5.1.3 Incentivos diversos.	171
5.5.1.3.1 Integración de una canasta de apoyos e incentivos.	171
5.6. Programa de recuperación del espacio público.	173
5.6.1. Diseño y operación del programa.	177
5.6.2 Organización comunitaria y participación social.	178
5.6.3. Integración de los proyectos.	180
5.6.4. Intervención general.	181
5.6.5. Consolidación social.	
Discusión	182
Conclusiones	187
Bibliografía	193
Anexo Estadístico y datos de referencia	201
Anexos (documentos probatorios de las publicaciones y constancias)	223

Resumen

Este estudio contribuye con un tema escasamente trabajado, la carencia de ordenamientos que regulen la recuperación de los predios urbanos baldíos en la ciudad de Toluca.

Los fundamentos del urbanismo, el ordenamiento territorial y el derecho permitieron identificar no solo la complejidad de la recuperación de la propiedad de los predios urbanos baldíos, sino también la carencia de cohesión en materia urbana de los diversos ordenamientos en el ámbito estatal y local.

Los resultados muestran que el marco regulatorio de los usos de suelo urbano no contempla estrategias de reinserción de los vacíos urbanos a la economía de la ciudad. Lo que agudiza su abandono, la especulación comercial, la enajenación fraudulenta y la subutilización al amparo de la debilidad de la política urbana.

Los vacíos legislativos identificados en el Estado de México definieron la naturaleza normativa de la política de intercambio de plusvalías y las estrategias de recuperación que se proponen, mismas que están sujetas a un proceso largo de discusión en el congreso local de acuerdo a la Constitución del Estado de México; y aprobación en los diversos ámbitos de gobierno del Estado de México y en los ayuntamientos.

El aporte de esta investigación se constituye en una iniciativa viable en el contexto de la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, misma que plantea la necesidad de actualizar los planes municipales de desarrollo urbano, incorporando estrategias que garanticen la innovación urbana a mediano y largo plazo.

La política de intercambio de plusvalías debe considerarse como propuesta de regulación pública de los problemas y contradicciones de los predios urbanos baldíos. Esta política instruye sobre los mecanismos fiscales para recuperar el valor de la renta de los baldíos, dota de instrumentos de intervención que coadyuvarán en la contención de la especulación comercial del suelo urbano y en la mitigación de los focos de insalubridad.

Los mecanismos fiscales de la política de intercambio de plusvalías responden no solo al fenómeno de los predios urbanos baldíos en la ciudad de Toluca, en su carácter general tienen incidencia en la regulación de los procesos inmobiliarios del Estado de México y previa adecuación aplicables a otras entidades del país.

El aporte de esta investigación constituye una iniciativa innovadora en el contexto de las disposiciones de la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. El Estado de México y todas las entidades federativas tienen el reto de adaptar los lineamientos a las particularidades que demanda el desarrollo urbano.

Representa la oportunidad para reformular los instrumentos de regulación del suelo para adaptarlos a un nuevo orden para optimizar los usos y funciones urbanas. Los planes municipales de desarrollo urbano que se deriven requieren de políticas y estrategias de mediano y largo plazo que garanticen la reinserción de los predios urbanos baldíos a la dinámica económica y coadyuven en la densificación urbana.

A partir de los resultados de esta investigación se proponen adiciones a la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, las cuales conforman el sustento general de la política de intercambio de plusvalías que se propone para la recuperación de los predios urbanos baldíos.

Se aplicó el método analítico en la revisión de literatura, ordenamientos, planes y programas, y el método inductivo mediante un listado de referencia y una ficha técnica para actualizar la información de los baldíos urbanos.

Abstract

This study contributes to a scarcely worked topic, the lack of regulations that regulate the recovery of vacant urban land in the city of Toluca.

The foundations of urban planning, territorial ordering and the law made it possible not only to identify the complexity of the recovery of the ownership of unoccupied urban land, but also the lack of cohesion in urban matters of the different systems at the state and local level.

The results show that the regulatory framework of urban land uses does not include strategies for the reintegration of urban gaps into the city's economy. What sharpens its abandonment, commercial speculation, fraudulent alienation and underutilization under the weakness of urban policy.

The legislative gaps identified in the State of Mexico defined the normative nature of the capital gains exchange policy and the recovery strategies that are proposed, which are subject to a long process of discussion in the local congress according to the Constitution of the State from Mexico; and approval in the different spheres of government of the State of Mexico and in the city councils.

The contribution of this research constitutes a viable initiative in the context of the New General Law of Human Settlements, Territorial Planning and Urban Development, which raises the need to update the municipal plans of urban development, incorporating strategies that guarantee urban innovation in the medium and long term. The exchange of capital gains policy should be considered as a proposal for public regulation of the problems and contradictions of vacant urban land. This policy instructs on the fiscal mechanisms to recover the value of the uncultivated land, provides intervention

instruments that will contribute to the containment of commercial speculation of the urban land and to mitigate the outbreaks of unhealthiness.

The fiscal mechanisms of the exchange of capital gains policy respond not only to the phenomenon of vacant urban land in the city of Toluca, in its general nature have an impact on the regulation of the real estate processes of the State of Mexico and previous adjustment applicable to other entities from the country.

The contribution of this research constitutes an innovative initiative in the context of the provisions of the New General Law of Human Settlements, Territorial Planning and Urban Development. The State of Mexico and all the federal entities have the challenge of adapting the guidelines to the particularities demanded by urban development. It represents the opportunity to reformulate soil regulation instruments to adapt them to a new order to optimize urban uses and functions. The municipal plans of urban development that derive require policies and strategies of medium and long term that guarantee the reinsertion of the urban uncultivated lands to the economic dynamics and contribute in the urban densification.

Based on the results of this research, additions are proposed to the New General Law of Human Settlements, Territorial Planning and Urban Development, which make up the general support of the exchange policy of capital gains proposed for the recovery of vacant urban land.

The analytical method was applied in the literature review, orders, plans and programs, and the inductive method through a reference list and a technical sheet to update the information of urban wastelands.

Introducción

Esta investigación se ubica en la línea de acentuación de políticas públicas del Programa de Doctorado en Urbanismo. Las políticas públicas hacen referencia al conjunto de acciones de gobierno a través de las cuales busca satisfacer las necesidades sociales en ámbitos prioritarios de intervención.

La política se sustenta en disposiciones generales y marcos regulatorios que determinan lo que se puede o no hacer. El conjunto de acciones públicas orientadas a satisfacer las necesidades de los habitantes de la ciudad, conforman la política urbana que debiera sustentarse en marcos regulatorios específicos que respondan a disposiciones de interés y observancia general.

La problemática surge de la carencia de ordenamientos específicos para la recuperación de los predios urbanos baldíos en la ciudad de Toluca de Lerdo. La finalidad es proponer estrategias de utilidad pública que coadyuven en la recuperación de los predios baldíos y en su posible inserción económica y social a través de nuevos usos y funciones.

Se analiza el estado del conocimiento del problema de investigación y los fundamentos del urbanismo, el derecho y el ordenamiento urbano. Se identifican los factores empíricos a través de la caracterización de las condiciones de los predios baldíos en la ciudad de Toluca, también las disposiciones generales y los marcos regulatorios que inciden en la recuperación de los predios urbanos baldíos, como fundamentos de la política de intercambio de plusvalías y las estrategias de recuperación de los predios urbanos baldíos.

En la investigación se adopta el enfoque multidisciplinario del urbanismo, aglutina las dimensiones, social y jurídica del fenómeno de los predios urbanos baldíos. El diseño de la investigación en la fase analítica parte de un procedimiento hipotético-deductivo, que sustenta la fase inductiva o empírica a través del estudio de caso de la ciudad de Toluca.

La metodología consta de tres fases: descriptiva, analítica y propositiva. En la primera se revisaron fuentes de información para establecer el marco teórico que sustenta el estado del conocimiento del estudio. En la segunda fase se utilizó un catálogo y una ficha técnica para registrar las condiciones de los predios urbanos baldíos en la demarcación circuito vial “Paseo Tollocan”.

La recopilación de evidencias se realizó a través de equipo fotográfico, corroboración del estatus de propiedad, vías de acceso y registro de las condiciones observadas. La estrategia de campo consistió en dividir el área de estudio en cuatro cuadrantes, en el orden de Sur a Norte y de Oeste a Este. De igual forma el recorrido se realizó en cada cuadrante. Las visitas de campo se realizaron en el periodo del 31 de octubre al 31 de noviembre de 2014.

El trabajo consta de cinco capítulos, en el primero se abordan los planteamientos de la problemática que enfrentan las ciudades en su desarrollo físico y social, el papel que desempeña el urbanismo y los fundamentos metodológicos de la investigación.

El segundo capítulo expone los fundamentos, los conceptos y los enfoques de investigación que configuran el marco analítico del Urbanismo, derecho urbanístico, políticas urbanas y la renta del suelo urbano; el tercer capítulo aborda la caracterización empírica de los predios baldíos en la ciudad de Toluca.

En el cuarto capítulo se exponen los instrumentos que dirigen la política urbana nacional con el fin de reconocer los elementos normativos aplicables en las tres esferas de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, e identificar los elementos que fortalecen el diseño de la política de intercambio de plusvalías dirigida a la recuperación de los predios urbanos baldíos.

En el quinto capítulo se retoman las bases teóricas, metodológicas del urbanismo y el derecho, la caracterización empírica de los predios baldíos en la Ciudad de Toluca. Para sustentar la propuesta de adición a la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano aprobada en el año 2016 y el diseño de la

política de intercambio de plusvalías y las estrategias fiscales para la recuperación de los baldíos urbanos. Finalmente se presenta la discusión de resultados y las conclusiones.

Capítulo I. Fundamentos de la Investigación.

En este apartado se abordan los planteamientos de la problemática que enfrentan las ciudades en su desarrollo físico y social, el papel que desempeña el urbanismo y los fundamentos metodológicos de la investigación.

1.1 Antecedentes

La urbanización es el proceso socio-territorial y demográfico más visible en los centros de población, en la segunda mitad del Siglo XX. Los patrones de crecimiento urbano han dado lugar al predominio del asfalto y la construcción, en detrimento de las áreas que equilibren las relaciones entre, lo natural y lo artificial, individual y colectivo, o entre, lo privado y público.

La expansión de las ciudades y los desequilibrios que ocasiona en los componentes de los sistemas urbanos y metropolitanos, le dota de prioridad alta en las leyes federales, estatales y normas municipales en materia de desarrollo urbano.

Las relaciones sociedad y Estado no tienen un patrón fijo de referencia, son tensas, cooperativas e institucionales (Uvalle, 2000). No obstante que el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), prescribe un desarrollo urbano legal, ordenado y sustentable. Y los ayuntamientos de conformidad al artículo 115 de la Constitución Mexicana, tienen la responsabilidad de normar y gestionar los usos del suelo para el bien común. Persiste la expansión de la mancha urbana, la ocupación irregular del suelo y deficiencias en los equipamientos urbanos (Fernández, 2006).

El ordenamiento busca un equilibrio en la apropiación del territorio, con el fin de lograr ambientes sostenibles, que provean de una mayor calidad de vida a sus habitantes y reduzcan los efectos perniciosos en el medio ambiente natural y ofrezcan la posibilidad de revitalizar los espacios urbanos que satisfagan necesidades colectivas (Contreras, 2011).

Los retos de la autoridad administrativa deben enfocarse a las realidades ineludibles, con carácter objetivo y acorde a la evolución social que demanda el uso de mejores recursos para dar respuesta a las necesidades colectivas con un enfoque institucional, y una dinámica que permita la interacción de los diversos actores sociales, valores e intereses que forman parte de la estructura urbana, y sustentan la vida social y pública.

En este ámbito de competencia la recuperación de los predios urbanos baldíos se presenta como una necesidad ligada a la habitabilidad y la mejora de la ciudad, la activación requiere de estrategias y políticas específicas vinculadas al ordenamiento urbano.

La formación de vacíos urbanos se atribuye a comportamientos colectivos, gustos y preferencias que valoran o devalúan los territorios de la ciudad. Las crisis políticas y económicas que inciden en los progresos de la valoración inmobiliaria; discontinuidad de las políticas públicas y los procesos de control de los usos del suelo (Godoy, 2005).

También la ausencia de un cuerpo normativo, los periodos de inestabilidad económica que posicionan al suelo como forma de inversión, la multiplicidad de agentes que intervienen en la producción del espacio urbano, la escasa inversión de fondos públicos y variación en la renta urbana (Barbieri, Fina, & Subirats, 2011).

El análisis comparado de las experiencias en varios países resalta la importancia del cuerpo normativo que sustenta las acciones en materia de ordenamiento urbano.

1.1.1. Análisis comparado de la legislación en otros países

En este apartado se realiza el análisis de la experiencia en otros países y algunos casos de éxito de las políticas y las estrategias para recuperar los baldíos urbanos.

I. Alemania

En las últimas décadas las tendencias en el consumo del suelo, especialmente los peligros de la contaminación presente en la mayoría de los terrenos abandonados y el agotamiento de los recursos naturales, entre ellos el suelo. Llevaron al establecimiento de una política de protección que fomenta la reducción del consumo de suelo en favor de la preservación

de los espacios naturales. Una de las medidas ha sido la reactivación de los baldíos urbanos, enmarcada en una estrategia de desarrollo interior o densificación urbana.

La política implementada toma como criterios las emisiones de materias contaminantes de las actividades industriales, infraestructurales, agrícolas, así como del consumo particular, lo que deriva peligros para el suelo desde el momento en que es enajenado para su edificación, puesto que la transformación en espacio urbanizado introduce alteraciones en la superficie y estructura original.

Los actores involucrados en el proceso citan a los distintos niveles de gobierno, así como el Programa de Sostenibilidad que establece el saneamiento de áreas contaminadas y la recuperación de suelo: la devolución de los baldíos al espacio urbano a través de la dotación de nuevos usos que optimicen las posibilidades ofrecidas por el instrumental científico, económico y legal; el establecimiento de directrices para la integración del suelo vacante en el planeamiento urbanístico y, con ello, en la estructura económica regional y un reglamento que establezca su prioridad edificatoria.

El sustento se identifica en la Ley de Protección del Suelo, que entró en vigor el 1 de marzo de 1999, el objetivo genérico, expresado en el artículo 1, señala “asegurar o restituir de forma sostenible las funciones del suelo” y constituye el marco legislativo común donde se fijan, por primera vez, los valores de referencia a tener en cuenta en los análisis del terreno y su interpretación, y se unifica el proceso de saneamiento para el conjunto del territorio alemán (SCHRÖTER, 1998).

Las funciones del suelo están definidas en la citada Ley, en el artículo 2, párrafo 2, según el cual “el suelo cumple:

- Funciones naturales como:
 - espacio sobre el que desarrolla (fundamenta) la vida de personas, animales, plantas y microorganismos;
 - componente fundamental de los recursos naturales, mediante los ciclos ecológicos del agua y de alimentación, y;

- medio de absorción, compensación y reparación de las intervenciones externas debido a sus capacidades para filtrar, contener y transformar materiales, con especial importancia para la protección de las aguas freáticas.

- Funciones como archivo de la historia natural y cultural.

Funciones de uso como:

- lugar de almacenamiento de materias primas,
- superficie urbana y de esparcimiento,
- soporte de los usos agrícolas y forestales,
- soporte de otros usos económicos y de carácter público, de transporte, abastecimiento y eliminación de residuos” (Steefen & Klipschn , 1999).

Puede afirmarse que, a pesar del notable peso de la protección del suelo, la reducción de su consumo es puesto en entredicho por la práctica urbanística habitual y la acción libre del mercado inmobiliario, que se manifiestan en la primacía concedida de hecho a la edificación sobre espacios libres (Doetsch & Rüpke, 1998).

Las acciones políticas y legislativas emprendidas no han dado, hasta ahora, los frutos esperados consiguiendo provocar una ruptura con la política tradicional de uso y consumo del suelo, orientándola hacia la preservación de los espacios libres y fomentando la aplicación sistemática de la reactivación de baldíos.

II. España

En este país la recuperación de suelo carecía de marco legal hasta la entrada en vigor de la Ley 10/98 de Residuos. Esta Ley acomoda el desarrollo económico nacional a los principios proclamados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo y la Agenda 2176, y a los principios de la política comunitaria de medio ambiente como se reconoce explícitamente en la propia Ley.

La Ley de Residuos traspone la Directiva Comunitaria 91/156/CEE del Consejo Europeo, de 18 de marzo de 1991, misma que ha significado la asunción por el Estado de la concepción moderna de la política de residuos, también adoptada a escala comunitaria, consistente en

abandonar la clasificación en dos únicas modalidades (generales y peligrosos) y establecer una normativa común para todos ellos (Ferguson, 1999).

La Ley de Residuos es un importante avance en la política de protección del suelo en España, por vez primera se establece la regulación específica para suelos contaminados. Estos son objeto de atención en el capítulo V, donde se inserta una primera definición, específica el trámite para la declaración de un suelo como contaminado y las actuaciones para proceder a su limpieza y recuperación. La Ley establece la obligación de realizar un inventario de suelos contaminados con evaluación de prioridades de recuperación.

El artículo 3 de la Ley de Residuos caracteriza el “suelo contaminado”, como “todo aquel cuyas características físicas, químicas o biológicas han sido alteradas negativamente por la presencia de componentes peligroso de origen humano, cuya concentración compone riesgo para la salud humana o el medio ambiente, de acuerdo con criterios y estándares que se determinen el gobierno”.

La definición carece de la distinción de los suelos contaminados en dos categorías, vertederos y antiguos emplazamientos industriales, como refiere la Ley de Protección del Suelo de la República Federal de Alemania. En cuyo caso, el artículo 27 de la Ley de Residuos delega la elaboración de inventarios de suelos contaminados y listas de actividades potencialmente contaminantes, obligación que es común a los Estados federales alemanes. En materia de responsabilidad civil, la Ley coincide asimismo con el principio de causalidad, presente en el derecho alemán, por el que los causantes de la contaminación, en los que recae la responsabilidad legal, están obligados a realizar las operaciones requeridas de limpieza y recuperación del suelo, devolviendo el emplazamiento contaminado a su ser natural.

III. Colombia

Ha establecido en su normativa zonas de cesión obligatoria gratuita que surgen de la obligación que tienen los propietarios que construyen urbanizaciones, edificios, realizan parcelaciones, etc., ceder gratuitamente a los entes municipales una parte de su terreno para calles, parques, vías de acceso y zonas verdes, como contraprestación al solicitar el

permiso para urbanizar o edificar y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, dados los beneficios que se pueden obtener con tal actividad (Barbosa, 2016).

Sin embargo, frecuente es que los urbanizadores a pesar de constituir las áreas destinadas al espacio público, a través de las zonas de cesión obligatoria gratuita, no hagan entrega formal al municipio o distrito correspondiente. Ante esta circunstancia la ley dispone las siguientes estrategias:

- a) Identificación de las áreas de cesión obligatoria gratuita no entregadas debidamente al municipio/distrito: Esta actividad se realiza a partir del estudio de planos y resoluciones urbanísticas aprobadas por las correspondientes oficinas de planeación y/o procuradurías urbanas, en cada municipio o distrito. Las actividades de saneamiento se deberán concentrar en identificar aquellas urbanizaciones legalmente constituidas que no hayan hecho entrega formal de las zonas de cesión obligatoria gratuita, o que presenten irregularidades en dicho proceso, incumpliendo con lo establecido en la Ley 388 de 1997. En esta perspectiva es muy importante que exista constante actualización de información entre las oficinas de planeación y/o curadurías urbanas y aquellas responsables de la administración de los bienes constitutivos de espacio público en cada municipio o distrito, para requerir a la mayor brevedad a aquellos urbanizadores que no entreguen las zonas de cesión obligatoria respectivas (Ávila, 1996).

- b) Suscripción de actas de recibo o tomas de posesión:

Si el urbanizador incumple con la entrega de las áreas de cesión obligatoria gratuita, la actividad siguiente debe corresponder a la solicitud formal por parte de la administración municipal o distrital para que éste cumpla con su obligación. Para tal fin, la administración de los bienes constitutivos de espacio público requerirá al urbanizador, si el urbanizador no atiende la autoridad procederá a realizar la toma de posesión de las zonas de cesión obligatoria gratuita. Como resultado se elabora un acta de recibo o toma de posesión de los predios destinados al uso público de la correspondiente urbanización o proyecto urbanístico (Buitraigo, 2005).

c) Visita técnica de inspección:

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible. Tienen carácter público, implica que el ejercicio de éstas supone la protección de un derecho colectivo, de un interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos. Esta condición excluye el ejercicio de acciones populares por motivaciones subjetivas o particulares (Buitrago, 2005).

Es decir, la normatividad deja en poder de la colectividad la facultad de iniciar acciones populares tendientes a la recuperación de los baldíos urbanos cuando estos representen un peligro para la comunidad.

IV. Argentina

En el país la creación de suelo urbano está regulada por la Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto Ley 8.912/77) y normas complementarias que regulan casos especiales a las cuales deben ajustarse los Códigos de Ordenamiento Urbano de los municipios.

Estos instrumentos fijan requisitos mínimos de provisión de servicios y equipamientos urbanos, que funcionan como límites tendientes a regular el fraccionamiento y crecimiento de la ciudad (Cuadro 1).

Cuadro 1: Legislación provincial referida a la creación de suelo urbano. Principales normas.

OBJETO	NORMA
Ordenamiento territorial y uso del suelo	Decreto Ley 8.912/77
Barrios cerrados	Decreto 27/98
Clubes de campo	Decreto 9.404/86
Proyectos urbanísticos en la Zona Atlántica	Decreto 3.202/06
Régimen de reconstrucción urbana para asentamientos humanos en situación de precariedad (Emergencia urbana y habitacional)	Decreto 3.736/91

Reglamentar la ampliación de centros de población con densidad bruta superior a treinta habitantes por hectárea. (Art. 55 D.L. 8912)
Decreto 1.372/88

Fuente: (Bazán & Rodríguez, 2009).

La normativa vigente resulta muy restrictiva, establece estándares muy altos, los que son cumplidos con dificultad por los desarrolladores urbanos; la mayor parte de las veces los estándares son ignorados y el efecto final es que la legislación incentiva la producción informal de suelo urbano (Garay, 2007).

Existe consenso respecto de que, en la Provincia de Buenos Aires, los mecanismos de intervención pública en el mercado de suelo son demasiado laxos, no reconocen la función social de la propiedad privada, y no contribuyen a solucionar la problemática habitacional (Reese, 2007).

El gobierno argentino ha creado el programa de Operaciones Urbanísticas (OU), constituyen una estrategia que se centra en cambiar la escala de intervención de los gobiernos locales en la producción de suelo urbano. Consisten en la urbanización anticipada de una zona, previendo la construcción de los equipamientos colectivos con cargo a los propietarios beneficiados por la operación. Asimismo, prevé el pago a los privados con derechos de construcción, por lo que de esta forma se ahorran recursos financieros del gobierno local (Bazán & Rodríguez, 2009).

Las OU son inicialmente propuestas a través de un proyecto de ordenanza, el cual demarca un perímetro. Dentro de la delimitación, particulares pueden presentar proyectos. Estos deben ser evaluados para asegurar que la capacidad de carga de los servicios en red o de los servicios ambientales no sean rebasados, ocasionando costos de congestión (Nieto, 1999).

La siguiente etapa consiste en la evaluación del beneficio generado por la urbanización y como este será dividido entre gobierno y el sector privado. La posibilidad de urbanización genera expectativas de valorización que se trasladan al precio actual de las propiedades. El diferencial de precios entre el valor original y el nuevo valor constituye una plusvalía urbana, que bajo el esquema de las OU es apropiado parcialmente por el Gobierno Local y por los

privados. Este plus valor urbano funciona como un incentivo a la iniciativa privada y en manos de la administración municipal permite su distribución en la sociedad (Bazán & Rodríguez, 2009).

La captación de plusvalor puede darse en dinero o especie. Por ejemplo, los privados pueden obligarse a realizar obras de equipamiento urbano (plazas, escuelas, etc.), infraestructura (redes de agua, desagües cloacales y/o pluviales, tendido de calles, etc.), transferir algunos terrenos al municipio o construir viviendas sociales, dentro y fuera del perímetro. La acción deliberada del gobierno local a través de las contraprestaciones exigidas a los privados, puede dirigirse específicamente a la creación de suelo asequible para las familias de menores ingresos (Bazán & Rodríguez, 2009).

Otro instrumento plausible son las declaratorias de desarrollo prioritario (DDP). Estas definen una zona en la cual los propietarios tienen un plazo para urbanizar y construir en los terrenos, caso contrario, los terrenos pueden ser sometidos a subasta para que los compre un constructor, una cooperativa interesada en construir viviendas sociales, etc. La base de la subasta se establece en un valor inferior al de mercado; inclusive pudiendo fijarse por un valor inferior al catastral (Bazán & Rodríguez, 2009).

Este instrumento surge frente al problema de retención especulativa de los terrenos por parte de los propietarios, a la espera de mejores precios, quienes retiran por años del desarrollo urbano terrenos dotados de infraestructuras y servicios, o designados por las normas de ordenamiento como urbanizables, presionando el crecimiento de la ciudad hacia las periferias.

1.1.1.1 Casos Exitosos

En la exploración de casos exitosos y buenas prácticas, es decir, aquellos en los que sea logrado la recuperación de espacios públicos para satisfacer necesidades de la colectividad,

Por lo tanto como se desprende del objeto de estudio, la designación de los vacíos urbanos amplía el sentido de las interpretaciones. Incluye variedad de inmuebles que tienen como características principales la desocupación y un uso actual inferior al potencial de aprovechamiento urbano (Fausto & Rábago, 2001).

El objeto de estudio de esta investigación centra los predios urbanos baldíos en la ciudad de Toluca, aquellos predios o bienes inmuebles desocupados y en desuso, sin dueño aparente o conocido, que deben reinsertarse en la dinámica urbana.

Lo anterior resalta la importancia de ubicar en el contexto internacional los casos de éxito que han permitido, tanto la regeneración de espacios centrales, de recuperación de espacios públicos abandonados y regeneración de barrios marginales, a través de diversas iniciativas, que conducen a un resultado favorable en la presente investigación, por lo que se analizan con más detalle los siguientes:

I. Medellín. Colombia.

En este país se realizó rescate y creación de equipamientos de calidad en zonas marginadas de la ciudad, así como una serie de acciones de apoyo y conectividad urbana, que se ven materializados en la construcción de la Biblioteca parque España Medellín.

Este Parque Biblioteca forma parte del Proyecto Urbano Integral Nororiental “Acciones con mi barrio”, que se desarrolla en el área de influencia del sistema de transporte Metrocable, representa la oportunidad de ofrecer un espacio para la inclusión social, el encuentro, la convivencia y el acceso a la información; en un territorio que se desarrolló de manera informal y acciones desarticuladas y poco efectivas (Pineda, 2013).

En el rescate y creación de equipamientos de calidad en zonas marginadas de la ciudad de Medellín prevé la recuperación del tejido social por medio de la infraestructura estratégica y los programas sociales y culturales dentro de ella, la gente de la comunidad obtiene un referente de pertenencia hacia estos objetos arquitectónicos, que muestran una morfología atípica y contrastante con las edificaciones de la zona, permitiendo a su vez una fácil lectura del objeto y una adecuada referencia de sitio.

II. Río de Janeiro. Brasil.

A través del Programa “Favela-Barrio” de estructuración urbana e inserción de equipamiento y espacios públicos en las favelas se proporcionó vivienda digna para las clases más vulnerables, que permitieran proximidad con las fuentes de trabajo, redes comerciales y equipamiento urbano.

Al contrario de otras políticas que veían las favelas como un "cáncer urbano", el Ayuntamiento de Río acepta el hecho de que un cuarto de los habitantes de la ciudad merece el reconocimiento de sus derechos como ciudadanos, y deberían, por esta razón, tener acceso a los mismos servicios que los demás residentes (Sandoval, Solano & Cedeño, 2004) En lugar de trasladar a la fuerza a los residentes, como se hizo en el pasado, o ignorar las zonas urbanas degradadas, los esfuerzos locales están ahora enfocados a su estabilización, mejoramiento y contención (Unión, 2015).

La política para las favelas busca integrarlas a la ciudad regulada, mediante la protección legal de los residentes para que puedan quedarse en esas áreas y quiere elevar la calidad de los servicios hasta el nivel de los barrios que los rodean.

III. Guayaquil. Ecuador.

Mediante Programa de intervención y creación de espacios públicos en al Barrio las Peñas, Guayaquil, se buscó recuperar uno de los barrios más emblemáticos, el cual fue declarado Patrimonio Cultural en 1982, dado que sus casas tienen cerca de 100 años de construcción y poseen un estilo colonial y una arquitectura parecida a la de los siglos XVIII y XIX.

El barrio Las Peñas es uno de los pocos legados históricos que posee la ciudad, su estrecha calle, sus casas junto al río que poseen dos frentes lo convierten en un llamativo destino de visita turística, siendo ese el principal motivo para su recuperación a través de una política de intercambio de plusvalías (Pineda, 2013).

IV. Barcelona. España.

Mediante el Programa de rescate y construcción de espacios públicos en la periferia de la Zona Metropolitana, así como el plan estratégico integral urbano de la Ciudad Vieja-Centro Histórico de Barcelona, se buscó recuperar espacios públicos a través de parques y jardines, para ello se utilizó como herramienta estímulos fiscales para los propietarios que desearan vender los predios en donde se desarrollaría el proyecto (Pineda, 2013).

Sobre el Programa de rescate y construcción de espacios públicos en la periferia de la Zona Metropolitana, así como el plan estratégico integral urbano de la Ciudad Vieja-Centro Histórico de Barcelona, se ha obtenido la experiencia de invitar a profesionistas de diversas

disciplinas para que trabajen en equipos multidisciplinarios para obtener diseños más completos e íntegros en su vocación de servir al bienestar público.

V. Frosinone. Italia.

Italia desarrolló el proyecto denominado Nabito Sensational Garden, que busca realizar la interconexión de espacios por medio de círculos y elipses.

Este proyecto fue desarrollado por el Ayuntamiento de Frosinone en el 2011, rediseño los espacios públicos enfatizando la interconexión de espacios por medio de círculos y elipses, que contienen las áreas de esparcimiento, así como los camellones con árboles existentes y nuevas y variadas especies vegetales (Pineda, 2013).

En este caso se utilizó como herramienta de recuperación el decremento a los valores catastrales de los predios baldíos lo que conllevó a que los propietarios de los mismos decidieran venderlos antes que los precios siguieran disminuyendo, aprovechando el Ayuntamiento para adquirirlos y recuperarlos.

VI. Madrid. España.

Destaca el proyecto de la construcción del Salón Comunitario del Pueblo de Colmenajeros, dirigido a la convivencia familiar en espacios seguros y equipados. El proyecto contemplaba la construcción de un espacio donde la comunidad se pudiese reunir para llevar a cabo diversas actividades cívicas, artísticas y culturales (Pineda, 2013).

VII. Teruel. España.

España ha estado a la vanguardia en cuanto a la recuperación de espacios públicos, tal es el caso de la construcción de la Plaza pública Domingo Gascón. Este proyecto permitió a los vecinos entablar una nueva relación con el espacio público.

El proyecto se desarrolló en el año 2011 y se terminó en 2012 con la adaptación de la Plaza Domingo Gascón en la localidad de Teruel en España. El ayuntamiento convino en desarrollar un proyecto antitipológico¹ que permitiese a los vecinos entablar una nueva

¹ Es una tendencia arquitectónica relacionada con el urbanismo que en sentido estricto significa construir en lo ya construido.

relación con el espacio público, por medio de actividades anteriormente inhibidas debido al diseño previo (Pineda, 2013).

“Ante la existencia del mercado obsoleto y casi abandonado que ocupaba la antes casi inexistente plaza de Domingo Gascón, se decide demoler la antigua estructura e introducir bajo tierra un gran volumen de actividades de ocio joven, que dinamice y potencie la actividad de Teruel, a la vez que recupera lo que anteriormente al mercado fue una gran plaza pública” (Pineda, 2013).

El proyecto se llevó a cabo gracias a la participación conjunta de capitales públicos y privados, ambas partes resultaron beneficiadas. La inversión privada se obtuvo a través de una contribución de mejora donde los habitantes de la zona aportaron cierta cantidad de acuerdo a la cercanía con la obra, aunado a lo anterior también se les concedieron licencias de funcionamiento para entablar negocios, restaurantes y pequeños Quioscos dentro o cercanos al parque.

VIII. Alicante. España.

Otro proyecto de recuperación de espacios públicos fue la transformación del puente peatonal de la Comunidad de Peter en un puente “plaza”, similar a los ubicados en ciudades italianas como Florencia.

La pasarela peatonal en Petrel, Alicante salva un claro importante para unir dos puntos a lo ancho del río. Esta pasarela es utilizada por los vecinos como un puente que además tiene el carácter de plaza, ya que sobre él se pueden realizar diversas actividades lúdico-recreativas debido a su diseño y dimensiones (Pineda, 2013). El proyecto se desarrolló con inversión pública y privada a través de la venta de espacios comerciales sobre el puente.

IX. Región de ICA, Perú.

Mediante este proyecto y a través de una política de comodato el Ayuntamiento obtiene el derecho para explotar el terreno baldío, el propietario recibirá a cambio la infraestructura que se desarrolló en el mismo, aunado a la condonación de impuestos por un plazo igual al comodato, así mismo se deja a salvo el derecho a adquirir la propiedad, mismo que podrá ejercitarse cada diez años. El objetivo del proyecto de nombre Escuela María Auxiliadora es

brindar estructura educativa que solventa carencias de aulas para la enseñanza primaria de los niños de la zona.

La Escuela María Auxiliadora en la comunidad de Los Calderones en la Región de Ica en Perú, es un proyecto de infraestructura educativa que llegó a solventar la carencia de aulas adecuadas para la enseñanza primaria de los niños de la zona.

En la Escuela María Auxiliadora de la región de Ica en Perú, se observa la implicación de diversos benefactores (comodatarios) para que los proyectos de asistencia social y educación pública puedan lograrse de la mejor manera, incluyendo la supervisión y operatividad de los programas establecidos.

X. Cartagena. Colombia.

El gobierno de Cartagena ha desarrollado un proyecto de infraestructura educativa en la comunidad de Mamonal, una zona habitacional que presenta condiciones de vida muy precarias. La Institución Educativa San Francisco de Asís en Cartagena aprovechó las construcciones que se encuentren en buen estado, para complementarlo con otras edificaciones para lograr el proyecto en diversas fases.

El proyecto de construcción de la Escuela consistió en la compra de los baldíos urbanos con edificaciones antiguas colindantes al Colegio, utilizando una política de expropiación, previa a la expropiación se le dio plazo de 180 días a los propietarios para que remodelaran los inmuebles o hicieran la venta con tendencia a su recuperación, una vez notificados sino se hacía dicho proceso el gobierno de Cartagena iniciaría el trámite de expropiación, como consecuencia el ochenta por ciento de los propietarios convino un precio con el gobierno Colombiano.

XI. Rio de Janeiro. Brasil.

A la par de los proyectos de recuperación instrumentados por el gobierno brasileño, se ubica la recuperación de la Favela de Santa Marta, las construcciones podrían establecer una relación cromática con las especies vegetales para lograr un paisaje urbano integral de alto impacto social. En la favela se observa que la invitación a destacados artistas plásticos para realizar intervenciones en los espacios públicos, convoca a que dichos lugares

obtengan una mayor preferencia de ocupación y su implicación directa en la memoria colectiva de los vecinos.

1.2 Objeto de investigación

La designación de los vacíos urbanos amplía el sentido de las interpretaciones. Incluye variedad de inmuebles que tienen como características principales la desocupación y un uso actual inferior al potencial de aprovechamiento urbano (Fausto & Rábago, 2001).

El objeto de estudio de esta investigación centra los predios urbanos baldíos en la ciudad de Toluca, aquellos predios o bienes inmuebles desocupados y en desuso, sin dueño aparente o conocido, que deben reinsertarse en la dinámica urbana.

El fenómeno de los predios baldíos se presenta por tres causas principales (Kesteloot, 2004):

1. Ausencia de estabilidad en mercado de trabajo; la falta de empleos permanentes, para el caso de la ciudad de Toluca este fenómeno es latente toda vez que la ciudad está convertida en dormitorio, donde la zona central funciona como núcleo de negocios, lo cual genera que los habitantes provengan de otras latitudes y eleva el valor de la renta del suelo.
2. Participación insuficiente de los beneficios del Estado redistributivo; esto es que los ciudadanos y el capital privado no encuentra un interés en invertir en una zona que el Estado ha abandonado, tanto social como política y económicamente, son zonas que han sido marginadas; ante tal situación caen en el abandono, dado que las tasas impositivas superiores a los satisfactores brindados por el gobierno.
3. Debilitamiento de las redes y vínculos sociales tradicionales; si bien Toluca, es la capital del Estado de México, la falta de identidad de la población con la ciudad, genera la migración de los habitantes que no se sienten propios de la dinámica social, y por ello no tienen ningún interés en recuperar el espacio abandonado.

Por otra parte, el plan estatal de desarrollo urbano identifica a los predios baldíos como un factor que amenaza las zonas con valor agropecuario y ecológico en los centros de población. El código de la biodiversidad los identifica como focos de infección y tiraderos de basura que deben ser regulados para los fines de conservación del medioambiente. El reglamento que norma las disposiciones legales aplicables en materia de catastro, no considera los predios baldíos como categoría de atención específica. En consecuencia, la legislación no contempla una definición unitaria.

Desde el punto de vista jurídico el término baldío carece de conceptualización propia. Desde el punto de vista científico se define por la desocupación, inactividad temporal y uso parcial. Los baldíos se aluden con términos que se utilizan indistintamente: suelos abandonados, tierras en desuso, vacantes, ociosas. Tienen en común que permanecen amplios períodos de tiempo inactivos (Fernández, 2007).

En la óptica económica el baldío urbano es una porción de tierra desocupada, incluye los terrenos en desuso de anteriores actividades y funciones, y los terrenos que carecen de uso específico. Y cuyos propietarios especulan con el valor del suelo (Koll-Schretzenmayr, 2002). En conclusión, estos cuatro factores determinan la viabilidad de recuperación de los baldíos urbanos.

El modelo de los factores que determinan la viabilidad de recuperación de los predios baldíos, expone en el centro el uso del suelo; en la lectura de derecha a izquierda, el marco legal, la rentabilidad y en la cúspide el acondicionamiento del terreno (Figura 1).

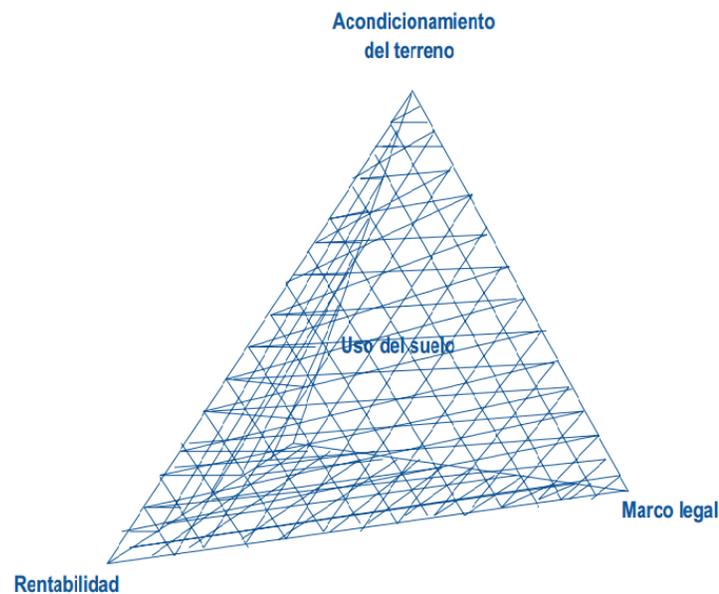
El uso del suelo urbano se define por el tipo de actividades económicas que sustenta (comercio, servicios e industria), en el caso de los predios baldíos la condición está definida por la desocupación, subutilización u ocupación parcial y el tipo de propiedad (UBA, 2000).

El marco legal es el sustento fundamental de la certidumbre legal, la rentabilidad comprende el valor del suelo y capitalización a futuro. Y el acondicionamiento del terreno, se integra por la localización, el equipamiento y los servicios disponibles.

El uso del suelo engloba los aspectos que repercuten en su funcionalidad futura, como los factores de localización, las potencialidades y restricciones de la utilización precedente, el planeamiento urbanístico y la comercialización.

El marco legal o factor legislativo aglutina las prescripciones y reglamentos relevantes para la recuperación del suelo a escala federal, regional y municipal.

Figura 1: Factores de recuperación de suelo urbano



Fuente: (UBA, 2000)

Si la localización y las condiciones naturales o de uso precedente, limitan el aprovechamiento rentable, los gastos para su acondicionamiento y urbanización sobre pasarán en amplia proporción los ingresos estimados (Fernández, 2007).

El acondicionamiento del terreno incluye las tareas de planeamiento urbanístico, las medidas de tipo técnico destinadas a hacerlo edificable y prepararlo para su utilización. Este factor integra los análisis físicos, las medidas previas a la edificación, entre ellas el saneamiento del suelo, (del aire y las aguas subterráneas), la demolición de los restos edificados.

La rentabilidad comprende el cálculo de los costes y rendimientos del terreno, medios de financiación, tasaciones (de valoración del suelo) y estimaciones económicas acerca de los diferentes niveles de riesgo, los aspectos fiscales, la organización de los bienes raíces, organización y gestión del proyecto.

No obstante que el modelo ubica en su base en igualdad de importancia el marco legal y la rentabilidad. El marco legal se identifica como una necesidad, no necesariamente existente y la rentabilidad es una proyección a futuro del acondicionamiento de los predios.

El acondicionamiento previo y necesario incide en los costos y ganancia que definen la rentabilidad urbana. Por ello, la viabilidad de recuperación de los predios baldíos depende los atributos de su localización, la dotación de infraestructura y equipamiento urbano.

Los predios baldíos según las posibilidades de recuperación (Feliú, 1998) se clasifican en:

Tipo I: Predios ubicados en el centro urbano o área de influencia inmediata, grado de contaminación escaso y dotación infraestructural buena. La funcionalidad futura no precisa elevados gastos en acondicionamiento o medidas extraordinarias en ordenación y urbanización. Se encuentran en aglomeraciones urbanas, con elevada renta de situación.

Tipo II: Predios con buenas expectativas de desarrollo, la situación y dotación de infraestructura es buena y grado de contaminación escaso. Comprende los predios urbanos edificables que tienen importancia para el desarrollo urbano a corto y medio plazo. Requieren reducida inversión en gastos de acondicionamiento y urbanización; e inversión pública y privada para recuperarlos.

Tipo III: Predios con expectativas de desarrollo, la ordenación urbanística está definida y la localización en el espacio urbano es acorde con los usos del suelo. Requiere inversiones en acciones de acondicionamiento, podría derivar en costes no excesivamente elevados, que precisan de financiación pública.

Tipo IV: Predios en los que la situación urbanística no está definida, la localización es acorde con los usos del suelo, le son necesarias medidas de acondicionamiento urbano, en

consecuencia, es imprescindible la financiación pública. Su desarrollo es a largo plazo, pueden albergar usos temporales, funciones de almacenamiento o alojamiento de actividades culturales o de ocio.

Tipo V: Predios problemáticos y escasas expectativas de desarrollo: En esta categoría se reúnen todas las desventajas enumeradas, que se conjugan para impedir su recuperación: la situación urbanística del suelo no está claramente definida o la calificación prevista en el planeamiento es inviable; la localización en el espacio urbano, marginal o exterior, requieren fuerte inversión en medidas de acondicionamiento y urbanización.

1.3 Justificación.

La recuperación de los predios baldíos urbanos se presenta como una necesidad ligada a la habitabilidad y a la mejora de la ciudad de que se trate, requiere de mecanismos de gestión basadas en estrategias y políticas específicas vinculadas al ordenamiento urbano.

La ciudad de Toluca carece de un ordenamiento legal que permita la recuperación de los baldíos urbanos sin valor de uso cierto, lo cual agudiza su desocupación por largos períodos de tiempo. Conduciendo a la especulación comercial, lo cual rompe entre otras cosas, la equidad y la función social de la propiedad.

La recuperación de plusvalías se constituye en un instrumento legal que favorece la liberación de espacios y activos urbanos que no tienen un valor de uso, la recaudación, el mejoramiento de la imagen de la ciudad y gestión de espacios aprovechables según sus características.

Por ello se coincide en establecer políticas fiscales; incorporando mecanismos de aumento de la recuperación de las inversiones públicas urbanas (intercambio de plusvalías); aplicar una política progresiva de impuestos a fin de desalentar la retención de tierras por parte de propietarios con capacidad económica; y fomentar una mayor flexibilidad en el sistema impositivo municipal (Godoy , 2005).

Contribución de la propuesta

La investigación contribuye con estrategias para el aprovechamiento de los predios baldíos en la ciudad de Toluca, a través de diseño de una política de recuperación de plusvalías, basada en los principios organizativos de la función pública del ordenamiento urbano, la renta del suelo e instrumentos fiscales.

1.4 Planteamiento del problema.

El suelo es un bien de capital que no se reproduce y el suelo urbano desocupado o subutilizado, es un bien inmueble en espera de ser consumido, por ello su vida útil puede ser muy extensa. Lo anterior resalta la importancia de realizar un análisis en el contexto de la gestión urbana, para la reconquista de los terrenos subutilizados, y con ello mitigar la vulnerabilidad y envejecimiento de los espacios urbanos (Marc, 2007) (Fausto & Rábago, ¿Vacíos urbanos o vacíos Metropolitanos?, 2001).

En la ciudad de Toluca los terrenos baldíos y predios vacantes, no concuerdan con la imagen de la ciudad. El interés individual por encima del bien común, ocasiona que los propietarios de predios sin estado de uso efectivo prefieran mantenerlos baldíos.

En la perspectiva económica, los predios baldíos, cuentan con valor derivado del intercambio comercial. El valor se confronta en el mercado por medio de transacciones monetarias.

En el mercado del suelo los predios baldíos existen entre otras causas por la especulación sobre los bienes inmuebles. Buscando elevar el valor comercial y obtener una ganancia superior. Esta ganancia la generan los ciudadanos, el gobierno o cualquier otro prestador de servicios, aquí la importancia las plusvalías aplicada en una política de recuperación de terrenos baldíos.

Los ayuntamientos otorgan facilidades sobre el uso del suelo para fines privados, negocios, fraccionamientos o industria, realizando cambios de usos de suelo, contribuyendo al aumento del valor del suelo urbano y la renta a favor del sector privado.

El eje estructural del análisis es el baldío (s) urbano (s), aquellos que están desocupados y subutilizados, y cuentan con aptitudes físicas y administrativas para aprovecharse. El potencial de aprovechamiento articula la función social del espacio urbano, el diseño de estrategias y una política de recuperación de plusvalías.

De acuerdo a lo anterior se plantea la siguiente pregunta de investigación:

¿ Cuáles son los factores que determinan la existencia de predios baldíos en el espacio urbano y qué condicionan las políticas públicas para su recuperación y uso?

1.5 Hipótesis

La recuperación de los predios baldíos de la ciudad de Toluca; depende del tipo de propiedad, la certidumbre legal, los intereses de los dueños o poseionarios de los predios, la localización de los predios y el valor del suelo urbano.

1.5.1 Diseño operacional de la hipótesis: variables e indicadores

Los límites de la investigación los define el diseño operacional de los planteamientos de la investigación: planteamiento del problema, preguntas de investigación e hipótesis.

Las variables dependientes (VD), son: recuperación de los predios baldíos en sitios seleccionados de la ciudad de Toluca y las variables independientes (VI) o causas que afectan o explican el fenómeno en estudio (Cuadro 2).

Cuadro 2. Diseño operacional de variables e indicadores

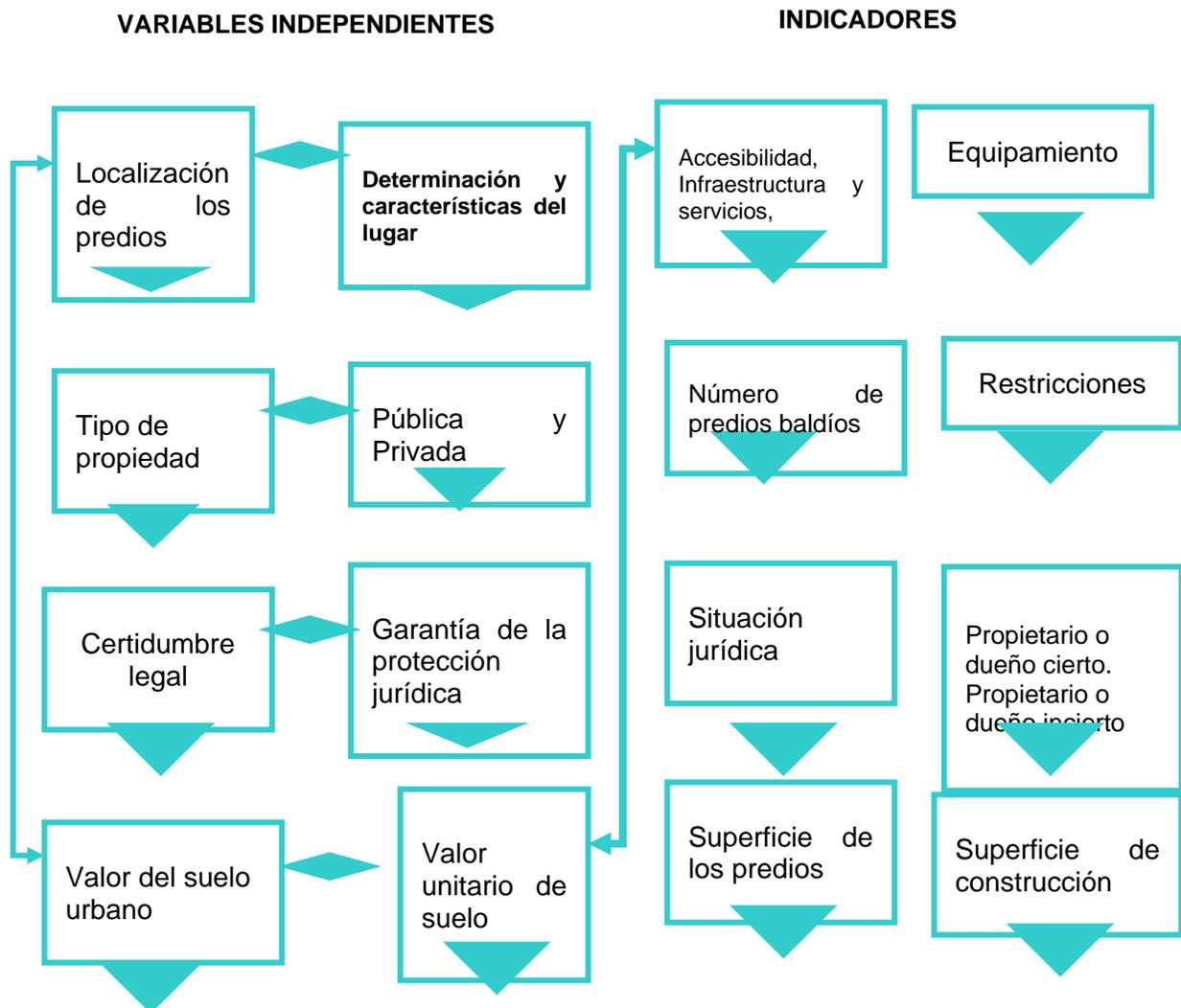
Universo o contexto	Ciudad de Toluca de Lerdo	
Unidades de análisis	Predios baldíos	
	(VD) Problema sujeto de explicación.	(VI) Factores explicativos
Variables	Recuperación, y aprovechamiento de los predios baldíos en sitios seleccionados de la ciudad de Toluca	Intereses de los dueños o poseionarios. Tipo de propiedad Certidumbre legal Localización de los predios

		Valor del suelo urbano
Referentes empíricos para probar (VI)	Variables Intereses de los dueños o poseionarios Propiedad pública, propiedad privada Certidumbre legal Predios intestados, predios sin documentos que acrediten la propiedad, predios sin propietario o dueño cierto. Localización Centro o periferia de la ciudad Valor del suelo urbano Valor de uso, valor de servicios, valor económico.	Indicadores Clave Catastral Escritura pública Precios del suelo urbano, uso actual
Técnicas de prueba	Información censal, jurídica, catastral, mecanismos de regulación general y específica.	Cartografía, registros y entrevistas

Elaboración propia

El modelo interpretativo identifica los factores causales que Inciden en la recuperación de los predios baldíos (Figura 2).

Figura 2. Modelo interpretativo de factores causales



Elaboración propia

Factores que determinan la recuperación de los predios:

Atendiendo a las causas que complican la recuperación de los predios es necesario focalizar los factores que inciden en dicha situación y que han sido planteados previamente en la hipótesis, mismos que se describen a continuación:

La localización geográfica es factor determinante de la recuperación de los predios baldíos. Funge como factor limitante si los predios se ubican en zonas con probabilidades altas de riesgo para la salud e integridad física de la población –riesgos físicos, químicos y sanitarios-. La influencia en dirección positiva o de impulso se relaciona con las condiciones de la

infraestructura y equipamiento, y con la accesibilidad.

Tipo de propiedad:

La propiedad privada es potestad del individuo, el individuo ampara su propiedad en una estructura legal. Así, ejerce control territorial, que le da la oportunidad para demostrar su identidad, poder y posición dentro de la sociedad. La unidad espacial de la propiedad privada está fuertemente relacionada con el espacio de la vivienda, entonces la vivienda es el símbolo básico y esencial del ambiente y la propiedad privada (Martí, 2008).

El tipo de propiedad se clasifica en bienes inmuebles de dominio público y bienes inmuebles de dominio privado. El estado de desocupación de los bienes públicos es función del traslado de actividades estatales de un lugar a otro; cierre de edificaciones obsoletas o bien edificaciones históricas en estado de degradación. Los bienes históricos (monumentos arqueológicos, artísticos e históricos), están protegidos por una política de conservación, restauración y recuperación. Las instancias responsables: la Secretaría de Educación Pública, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, autoridades de los Estados y Municipios según su reglamento.

Las declaratorias de monumentos históricos o artísticos se publican en el Diario Oficial de la Federación o periódicos oficiales de las entidades federativas.

El presidente de la República, o el Secretario de Educación Pública, expiden o revocan la declaratoria correspondiente. Los propietarios de bienes inmuebles declarados monumentos históricos o artísticos, deben conservarlos y en su caso restaurarlos, previa autorización. Asimismo, cuando resuelvan construir o acondicionar edificios para que se exhiban los monumentos arqueológicos e históricos, podrán solicitar el permiso correspondiente, siendo requisito que estas construcciones tengan seguridad y los dispositivos de control que fija el reglamento.

Los bienes privados responden a los intereses de los particulares, normalmente la desocupación se debe principalmente a la especulación económica. En estas circunstancias si no existe una política adecuada por parte del Estado es difícil recuperar estos predios de forma extra judicial. En síntesis, el derecho de propiedad o garantía humana determina la viabilidad que tiene el Estado para ejecutar un plan de recuperación de los predios baldíos.

Certidumbre legal:

Es la confianza que tiene el tipo de propiedad y la posibilidad de conservarla íntegramente. Cuando confluyen variables que ponen en duda el tipo de propiedad la certidumbre legal se pierde. Algunas de las limitantes para usufructuar o vender los predios baldíos se identifica su condición de bienes privados intestados, en este caso se conoce el propietario fallecido y la incertidumbre de la tenencia del bien. El Estado no puede reclamar porque el bien no le pertenece, los posibles herederos pueden disponer del bien, hasta que el juicio sucesorio se concluya. Otro caso recurrente refiere los predios que no tienen un propietario cierto, no existe un dueño inscrito en el registro público y los bienes jurídicamente no le pertenecen a nadie.

Valor de suelo:

Este factor es de vital importancia, en general los propietarios de los predios baldíos particulares, movidos por la expectativa de obtener mayor precio y ganancia por los inmuebles, los dejan desocupados por períodos largos de tiempo. El valor económico y el valor de usos de los predios baldíos se eleva en razón directa con la accesibilidad al centro de la ciudad, en la que se ubican las oficinas de gobierno y comercio, los servicios con los que cuenta, las vías de comunicación, centros comerciales, turísticos o recreativos, cada propietario tendrá expectativas económicas diversas, mientras este no las cubra, no estará en disposición para enajenar el inmueble.

1.6 Objetivo general

Proponer estrategias de utilidad pública que coadyuven en la recuperación de los predios baldíos en la ciudad de Toluca.

Objetivos específicos:

Determinar los fundamentos y el estado del conocimiento del tema de investigación.

Identificar los factores empíricos a través de la caracterización de las condiciones de los predios baldíos en la ciudad de Toluca.

Analizar las disposiciones generales y los marcos regulatorios que inciden en la recuperación de los predios urbanos baldíos.

Diseñar la política de intercambio de plusvalías y las estrategias de recuperación de los predios urbanos baldíos.

1.7 Metodología

La investigación tiene un diseño no experimental de tipo transeccional, no se manipulan variables, el fenómeno se observa en su contexto natural e inmediato (Hernández, 2011).

El diseño parte un procedimiento hipotético-deductivo el cual concreta los ejes metodológicos de la investigación: Planteamiento del problema, justificación, pregunta de investigación, hipótesis, objetivos, el modelo interpretativo de la hipótesis, el enfoque teórico y la metodología específica que a continuación se detalla.

En esta investigación se parte del enfoque **multidisciplinario del urbanismo, el cual aglutina** las dimensiones, **social, ambiental y jurídica del fenómeno de los predios urbanos baldíos**. Lo anterior con la finalidad de articular diversos enfoques que redunden en estrategias idóneas para la recuperación de los predios seleccionados de acuerdo a la viabilidad de los mismos.

La investigación consta de tres fases: descriptiva, analítica y propositiva.

1.6.1. Fase analítica I.

Esta fase da cumplimiento al primer objetivo de la investigación, mediante la revisión de las fuentes de información, libros, artículos científicos, tesis de posgrado, páginas de internet, **planes y programas**, entre otras fuentes, **que permitieron** establecer **el marco teórico** que sustenta el estado del conocimiento y justifica el presente estudio.

1.7.1.2 Fase empírica

La caracterización de los predios baldíos objeto de la presente investigación, tiene como base el catálogo de predios baldíos localizados en la demarcación territorial definida por el circuito vial "Paseo Tollocan", comprende la zona con mayor antigüedad y consolidación de

la ciudad de Toluca. El área delimitada por el paseo Tollocan, limita al Norte con el cerro de la Teresona, al Sur con las Colonias Seminario, Isidro Fabela, Valle Verde y Progreso, al Este con las Colonias Ferrocarriles y la Colonia Independencia y al Oeste con la Colonia Nueva Oxtotitlán (Sánchez et al, 2011).

Trabajo de campo:

El propósito fue corroborar la situación o estado de los predios baldíos registrados en el catálogo antes citado. Se ubicaron los predios baldíos e incorporaron nuevos predios que se registraron en fichas técnicas. La recopilación de evidencias se realizó a través de equipo fotográfico, corroboración del estatus de propiedad, vías de acceso y registro de las condiciones observadas. Las visitas de campo se **realizaron** en el periodo del 31 de octubre al 31 de noviembre de 2014. La estrategia de campo consistió en dividir el área de estudio en cuatro cuadrantes, en el orden de Sur a Norte y de Oeste a Este. De igual forma el recorrido se **realizó** en cada cuadrante. La información se registró en fichas técnicas (Cuadros 3, 4 y 5).

Cuadro 3 Ficha tipo de levantamiento.

No. De referencia del polígono: _____		Ubicación: (Domicilio) _____ _____	
1. Usos perimetrales: (Hacer croquis del polígono y su contexto)			
		Características del inmueble	Situación Legal
		<input type="checkbox"/> Bardeado <input type="checkbox"/> Sin Barda <input type="checkbox"/> Cercado <input type="checkbox"/> Antigua edificación <input type="checkbox"/> Sin uso aparente <input type="checkbox"/> En venta <input type="checkbox"/> Otro _____	<input type="checkbox"/> Propiedad Privada <input type="checkbox"/> Propiedad Pública <input type="checkbox"/> Intestado <input type="checkbox"/> Bienes Protegidos por el INAH <input type="checkbox"/> En situación de riesgo <input type="checkbox"/> Sin propietario cierto
Capacidad de Recuperación			
<input type="checkbox"/> Suelo susceptible a ser recuperado	<input type="checkbox"/> Suelos Subutilizado	<input type="checkbox"/> Suelo para re desarrollar	

2. Infraestructura del polígono			
<input type="checkbox"/> Luz	<input type="checkbox"/> Centros Recreativos	<input type="checkbox"/> Huquetas	
<input type="checkbox"/> Drenaje	<input type="checkbox"/> Pavimento	Otros _____	
<input type="checkbox"/> Agua Potable	<input type="checkbox"/> Cemento Hidráulico		
<input type="checkbox"/> Centros de Salud	<input type="checkbox"/> Vías de comunicación		
3. Análisis del polígono			
3.1 Actividades principales del polígono (Uso actual)			

3.2	Fotografías del polígono (Panorámica)	<input type="checkbox"/> Si	No <input type="checkbox"/>
3.3	Vegetación existente	<input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
3.4	Equipamiento existente. (terreno baldío y/o elementos constructivos).		

3.5 Elementos de riesgo (oleoductos, líneas de alta tensión, arroyos, bobedas, barrancos). _____			
3.6 Elementos contaminantes (residuos sólidos, residuos cretib, escombros, drenaje a cielo abierto). _____			
3.7 Elementos positivos:			

-			
  			

Fuente: Elaboración AURA arquitectos.

Cuadro 4 Proceso de valoración de los predios

FACTORES	FODA	DIAGNOSTICO AMBIENTAL	VALOR PARCIAL	VALOR INTEGRAL
SOCIAL				
URBANO				
AMBIENTAL				

Fuente: Elaboración AURA arquitectos.

Cuadro 5: Criterios de valoración de los predios.

CRITERIOS DE VALOR SOCIAL	CRITERIOS DE VALOR URBANO	CRITERIOS DE VALOR AMBIENTAL
Nivel de participación	Infraestructura existente	Hidrología

Antecedentes de gestión		Elementos de identidad	Topografía
Contribución al desarrollo social	Equipamiento existente	Flora	
Actividad, participación y cuidado	Actividades Actuales	Paisaje	

Fuente: Elaboración AURA arquitectos.

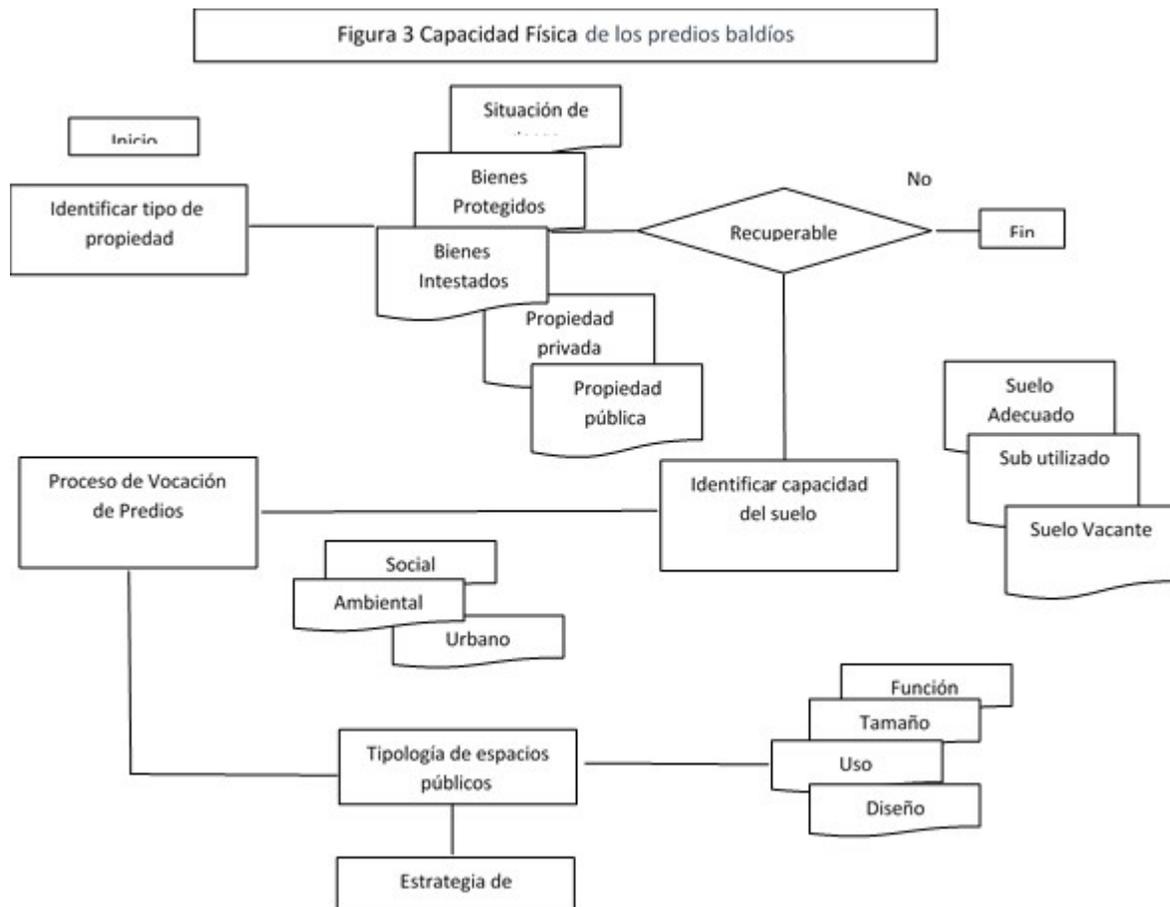
La información de las fichas técnicas se clasificó para identificar las características, las ventajas y desventajas de los predios baldíos o subutilizados con potencial de redesarrollo.

Posteriormente se seleccionaron los predios susceptibles de recuperación, excluyendo las áreas que por sus características no sean aptas para recuperarse:

- a) Predios baldíos susceptibles de recuperación dado su estatus legal.
- b) Predios con baja intensidad de uso, susceptible de aprovechamiento con otros usos.
- c) Predios baldíos adecuados, aquellos que cumplen con la formalidad de la propiedad, infraestructura y equipamiento urbano, certidumbre en el tipo de propiedad y potencial de uso para desarrollar actividades y funciones diversas.

1.7.1.3 Fase analítica II.

Para proponer las estrategias de aprovechamiento de los predios baldíos y diseñar la política de recuperación de plusvalías. Se analizaron experiencias sobre el tema y las bases jurídicas que tienen incidencia territorial, medioambiental y urbana. Una vez identificados se determinaron distintas capacidades en los predios baldíos (Figura 3).



Elaboración propia

a) Capacidad normativa:

Permitió clasificar los predios de acuerdo a su situación legal, este es un elemento que representa obstáculo para su recuperación, para lo anterior se catalogaron los predios en: i. Inmuebles históricos; ii. Inmuebles intestados; iii. Inmuebles sin propietario cierto; iv. Inmuebles pertenecientes al Estado; v. Inmuebles de dominio privado; vi. Inmuebles en situación de riesgo. La suma de los incisos i a v son los inmuebles “recuperables”.

b) Capacidad físico-social:

Permite identificar la capacidad de absorción en términos de infraestructura y participación social en la recuperación de predios urbanos baldíos.

1.7.1.4 Fase propositiva.

Consiste en la presentación y discusión de los resultados obtenidos en las fases analíticas y fase de campo. El análisis de la información obtenida en campo y la normatividad urbana, permitió integrar el soporte normativo que refuerza la recuperación de los baldíos urbanos.

1.7.1.5 Elaboración de la propuesta normativa.

Con base en los resultados se proponen lineamientos de un cuerpo normativo que se tendrán que someterse a revisión, dictamen y aprobación. Antes de incorporarse a los planes de desarrollo en el Estado de México, a través de la reforma por adición al Código Administrativo del Estado de México, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de México y el Código Financiero del Estado de México.

La finalidad es sentar las bases normativas para la regulación de la especulación en el mercado del suelo y el proceso de recuperación de los predios baldíos.

Para la propuesta de Ley se tomó la metodología propuesta por (Castellanos, 2006), la que inició con un diagnóstico que identifica los documentos normativos disponibles en la materia de Derecho Urbanístico, referidos en el Capítulo III de esta investigación, posteriormente se contestó el cuestionario para emisión de documentos normativos que permitió identificar los elementos para regular el problema de estudio (Cuadro 6).

Cuadro 6. Estructura de cuestionario exploratorio

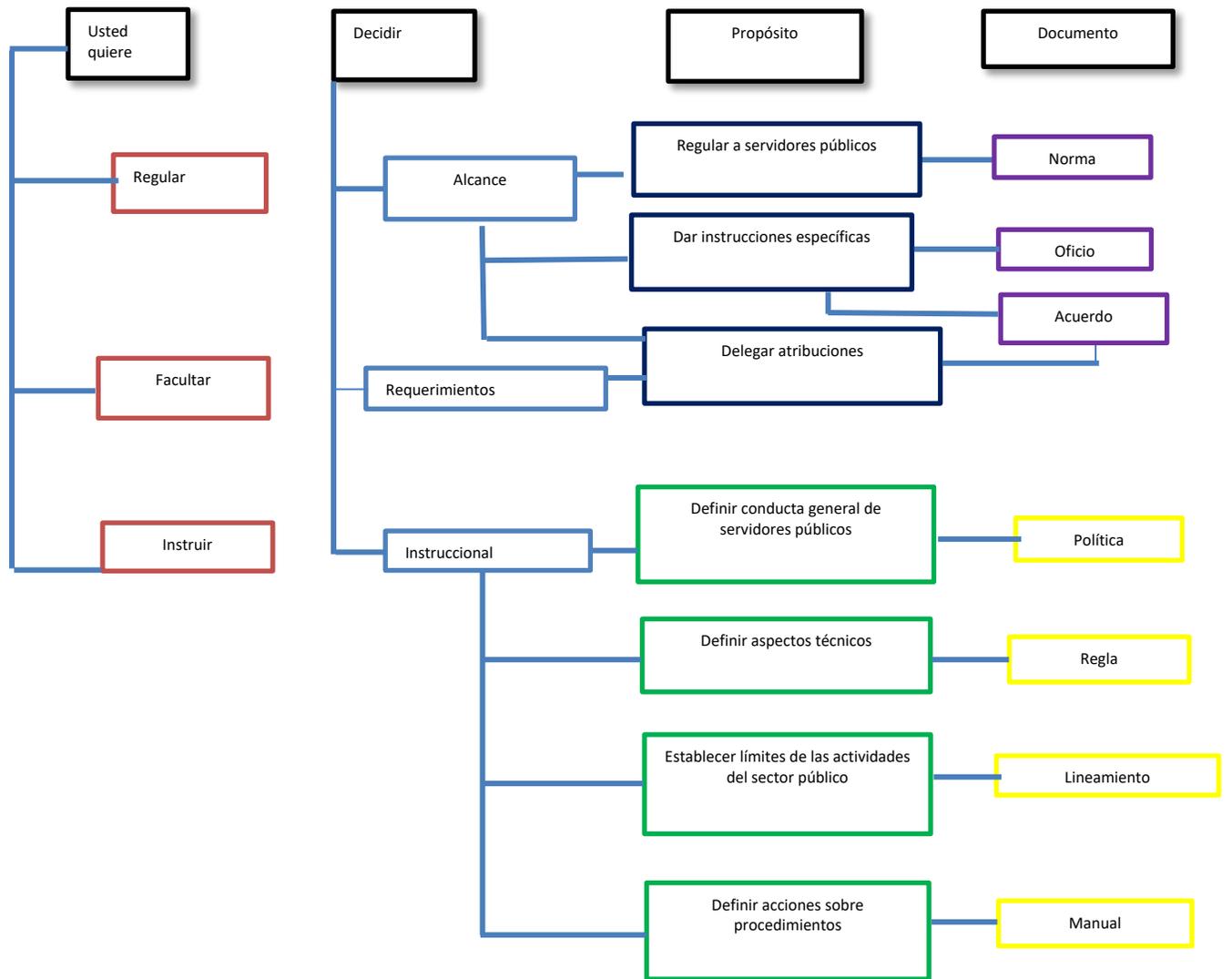
Conteste antes de emitir un documento normativo	
1. ¿Cuál es el propósito del documento que desea emitir?	a) Normar _____ b) Instruir _____ c) Facultar _____ d) Informar _____ e) Avisar _____ f) Describir _____ g) Registrar _____

2. Mencione la problemática y el objetivo que persigue la emisión del documento.
 3. ¿Existe algún documento normativo vigente que regule el mismo tema? Si _____ (Pase a la pregunta 4)
No _____ (Pase a la pregunta 6)
 4. Si ya existe un documento normativo explique por qué resulta insuficiente.
 5. Si ya existe documento normativo, especifique según sea el caso: Su documento:
 - a) Abroga _____
 - b) Deroga _____
 - c) Modifica _____
 - d) Es nuevo _____
 6. Cite los ordenamientos (incluyendo artículos, fracciones o incisos) que lo facultan para regular la problemática.
- Fuente: (Castellanos Hernández, 2006)

Con las respuestas se realizó el diagnóstico tomando las siguientes consideraciones: Si la respuesta a la primera pregunta corresponde a un inciso en negritas, se debe emitir un documento normativo. La respuesta a la segunda pregunta clarificará la necesidad o no de emitir un nuevo documento. Las respuestas a las preguntas tres, cuatro y cinco ayudarán a decidir si es necesario emitir un documento normativo nuevo o se necesita abrogar, modificar o derogar uno existente.

Permite analizar si se tienen las facultades necesarias o no para emitir documentos normativos en la materia. Con los resultados obtenidos y en relación al esquema que se presenta a continuación se obtiene el tipo de documento normativo a expedir.

Figura 4. Esquema para determinar el documento normativo idóneo para el tema que se regula



Elaboración propia

En este capítulo se exponen los fundamentos, los conceptos y los enfoques de investigación que configuran el marco analítico del Urbanismo, derecho urbanístico, políticas urbanas y la renta del suelo urbano.

2.1 Antecedentes

El Inventario nacional de Suelo señala que las 129 ciudades con 50 mil habitantes y más, disponen de más de 495 mil hectáreas de suelo susceptible de incorporarse al desarrollo urbano; 182 mil hectáreas, tienen uso habitacional; el 17% intraurbanas (SIC) y 54% son periurbanas (Cano, 2010).

Una de las metas de la política nacional es consolidar ciudades competitivas, evitando la expansión y la dispersión, optimando el aprovechamiento del suelo urbano y el desarrollo social sustentable. La estrategia principal promueve la gestión de ciudades compactas y policéntricas, que permitan la variación de usos, aprovechamiento los predios ociosos y los vacíos urbanos, y la inversión realizada en infraestructura, equipamientos, espacios públicos y servicios en general.

Esta investigación se ocupa de los mecanismos para aprovechar los baldíos urbanos en la ciudad de Toluca, para ello se requiere articular una visión multidisciplinaria basada en el enfoque del Urbanismos y enfoques complementarios

2.2. Enfoque del urbanismo.

El concepto urbanismo se deriva del vocablo latino *urbs*, significa ciudad. (Begg, 2006). El urbanismo es una disciplina con objetivos amplios, la ordenación integral de la ciudad y su entorno regional. Aporta modelos territoriales, para que cada ámbito o sector tenga un desarrollo acorde con sus aptitudes.

El urbanismo es el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio, creación, desarrollo, reforma y progreso de las ciudades en orden a las necesidades de la vida urbana (Real Academia de la Lengua, 2013). También designa la planificación y ordenamiento de la ciudad (Soria, 1995). El término ordenación designa la actividad urbanística orientada a la planificación del suelo inter local, en la óptica espacial amplia, abarca ámbitos rurales (García-Bellido, 2000).

El Urbanismo estudia los fenómenos y los procesos, las interrelaciones sociales que modifican el espacio urbano público y privado, y las estrategias y políticas públicas. Y se distingue de la urbanización, la cual se ocupa de los procesos constructivos de la ciudad.

Algunos factores que configuran o reconfiguran la vida urbana, identifican las formas de pensar de los habitantes, quienes velan por los intereses particulares en lugar de los colectivos (Simmel, 1903).

En la perspectiva ecológica la localización de las poblaciones urbanas y distribución de los barrios, depende de la adaptación de los seres humanos al entorno. Las ciudades crecen gracias a las ventajas del terreno. Así, los lugares con recursos naturales serían los lugares idóneos para los núcleos urbanos, en tanto, los habitantes introducen ajustes en los barrios mientras luchan por sobrevivir.

La globalización y el neoliberalismo determinan las tendencias del urbanismo. Estos factores impactan el sector social, económico y cultural, utilizan estratégicamente las ciudades, fortalecen la escena local, en número reducido de sitios y de acuerdo a la determinación del sistema global urbano (Randolph, 2000).

Para entender las ciudades se deben razonar los procesos que crean o transforman el espacio urbano. Los entornos urbanos son manifestaciones espaciales y simbólicas de fuerzas sociales amplias. La ciudad es parte de los procesos de consumo colectivo, inherentes al capitalismo industrial y las formas físicas son producto de las fuerzas del mercado y del poder del gobierno (Castells, 1977). El espacio urbano se reestructura continuamente, este proceso lo determinan los ciudadanos, las grandes empresas, el sector

público, entre otros, quienes comparan las ventajas relativas que les ofrecen emplazamientos (Harvey, 1973).

La urbanización presenta dos formas urbanísticas: la concentración y la dispersión. La dispersión es un proceso dinámico que da origen a las metrópolis, caracterizado por la expansión de la mancha urbana, desplazamiento laboral de los habitantes, incremento del uso del automóvil. Las metrópolis crecen en extensión y los límites son más inciertos que nunca- ciudad extensa y difusa- La ciudad y el límite son conceptos irreconciliables, el territorio metropolitano se convierte en ciudad sin confines (Nel.lo, 1998).

En el proceso de internacionalización de la ciudad, confluye el posicionamiento competitivo de la red urbana y la ubicación del territorio. Ambos factores configuran radios de influencia distantes y discontinuos. La nueva ciudad se instala un espacio ubicuo que no requiere continuidad territorial. Los radios de la red urbana transforman el concepto de ciudad basado en los elementos socio-demográficos, hacia el concepto socio comunicacional de ciudad informacional, con lo que se sustituye el concepto de territorio, por el espacio ilimitado en redes o sistemas. (Carrión, 2001).

2.2.1. Enfoques del nuevo urbanismo

La Carta de Atenas de 2003, enuncia las tendencias del nuevo urbanismo hacia la conservación del patrimonio cultural, la biodiversidad, la formación de redes de ciudades, la competitividad para satisfacer las necesidades de la colectividad (López, 2005). La combinación de las variadas dimensiones en un mundo globalizado, acorde con el objeto de estudio de la investigación, las nuevas tendencias ayudan a identificar las causas de descocupación y un uso inferiro al potencial de aprovechamiento urbano, por lo que se identifican interpretaciones generales y particulares:

I. Urbanismo ambiental.

Esta tendencia no se trata de un cambio en la teoría urbana clásica, sino de una emergencia debido a los impactos ambientales que disminuyen la productividad urbana que se agudiza

ante la tensión de los recursos naturales de la región y su manejo en un mundo globalizado. La tendencia urbanística se dirige a crear un ambiente urbano artificial que incluya en su diseño el concepto de ciudad sustentable (Carrión, 2001).

II. Urbanismo de alta velocidad.

Urbanismo ligado al capitalismo económico, que transforma la estructura económica de algunos sectores de la ciudad: El principal ejemplo de esta tendencia se identifica en los barrios tradicionales, estos han sido transformados en desarrollos habitacionales verticales de alta densidad y dirigidos al mercado de nuevos consumidores (Schwedes, 2017).

III. Urbanismo de renovación.

En América Latina el regreso a la ciudad construida surge a consecuencia de las crisis económicas de los años noventa. La tendencia centra la atención en el proceso de construcción-reconstrucción, es decir que se construye a la par de la renovación de la ciudad, lo cual exige mantenimiento y reposición constante. El modelo de desarrollo urbano exógeno y centrífugo; cambia de dirección hacia el modelo endógeno y centrípeto. Se sustituye el modelo urbano expansivo; por la urbanización de lo urbano (Ana, 2004).

En la ciudad contemporánea la renovación va dirigida a la rehabilitación de barrios estratégicamente situados para su revalorización. Este factor es el principal motor de la actuación del capital privado y público. La renovación urbana se produce en el centro de la ciudad o en sus proximidades, en estas zonas se localizan los barrios envejecidos e inadaptados a las estructuras económicas y sociales actuales (Richardson, 1971).

La renovación urbana solo es posible si el sector público asume el costo de la privatización del mercado, sustituyéndolo por inversión mixta. Las erogaciones gubernamentales reducen los gastos para los ayuntamientos, y la renovación de la ciudad, supone un aumento en los ingresos por contribuciones de mejoras y pagos de derechos para las administraciones públicas.

Los gobiernos locales (municipios) adquieren un papel protagónico. En cada caso el presidente municipal asume el papel de gerente, cuyo enfoque político-electoral, cambia al enfoque territorial-gremial. Las gestiones y decisiones se rigen por un modelo de gestión empresarial descentralizado, que norma a la ciudad como un mercado para solucionar la crisis urbana (Richardson, 1971).

Los factores subyacentes de las tendencias del nuevo urbanismo identifican la internacionalización y posicionamiento competitivo de la red urbana (Carrión,2001).

2.3 Enfoque de la renta del suelo urbano.

El suelo y la ciudad tienen una relación indisoluble, consustancial y asimétrica. En las interpretaciones clásicas la renta del suelo es la variable explicativa de la organización del espacio urbano. En la época contemporánea la organización del espacio urbano se comprende a partir del incremento de la productividad de la ciudad.

Los planteamientos clásicos sobre la renta del suelo agrícola- Adam Smith, David Ricardo y Carlos Marx-, demostraron que el origen de la renta es la plusvalía o ganancia adicional que el capitalista obtiene del propietario de la tierra (Petty & Cantillón, 1992). La renta es una parte del producto que se paga al propietario de la tierra por el uso de las energías originarias e indestructibles del suelo. En tierras de calidades diferentes, la renta obtenida entre los beneficios de la tierra de mejor calidad, frente a la tierra de menor calidad se le denomina renta Diferencial (Ricardo, 2007).

A las interpretaciones clásicas sobre la renta del suelo se les adicionan los factores que la localización del suelo, con respecto a un mercado y las ventajas del transporte (Thünen, 2011). La propiedad territorial es un monopolio que faculta al propietario a imponer una carga al arrendatario capitalista, impidiendo la libre inversión (Marx, 2009).

La introducción de mejoras define la renta absoluta o institucionalización de la propiedad privada (Marx, 2001). Las inversiones en mejoras repercuten sobre la renta, lo que depende de la ubicación del suelo y reducción de los costos del transporte (Haig, 1928).

La renta del suelo define el valor de situación, constituido por la suma de los valores monetarios obtenidos a través de la ventaja de localización del sitio, entendido como el precio que el suelo alcanzaría si este se vendiera en un mercado libre (Marshall, 2005).

La renta es parte del precio del producto, factor determinante de la demanda en el mercado (Smith, 2011).

La lectura de los referentes anteriores, identifican los factores que inciden en la renta del suelo para la producción agrícola: distintas calidades de suelo; localización del suelo, distancia al mercado y transporte, valor de situación del suelo-localización-; oferta limitada de suelo, precio, demanda y mercado. El resultado de la interacción de los factores deriva en renta diferencial -calidades distintas de suelo- y la renta de monopolio-propiedad privada-.

En la tierra agrícola se presenta un proceso de producción único, los bienes son producidos en un lugar y normalmente comerciados en otro, significa que el lugar de producción carece de valor hasta el siguiente proceso productivo. La renta es determinada por los elementos que participan en la producción del bien agrícola.

La renta del suelo urbano se relaciona con distintas actividades productivas- industria, comercio y servicios-. El suelo urbano produce los bienes en el mismo sitio en el que serán consumidos, el producto no está ligado a la tierra solo durante la producción, este nexo se extiende a la circulación y consumo del bien.

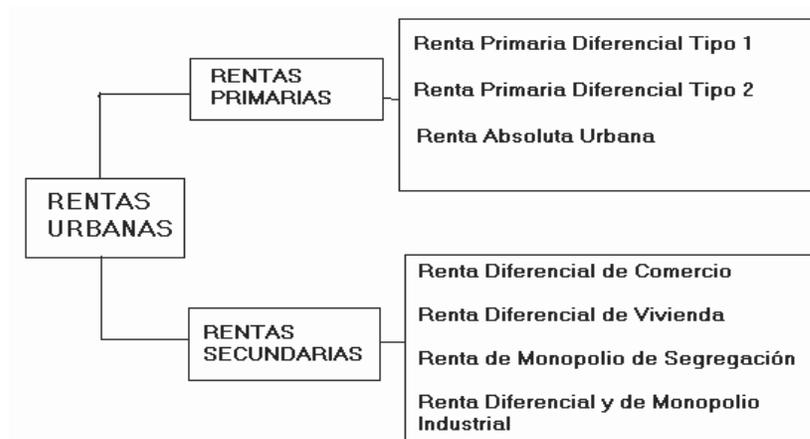
El suelo urbano conserva la condición de factor productivo y mercancía que tiene un precio monetario, debido a que dispone de infraestructura y servicios derivados de la inversión del Estado. Los propietarios ejercen el control jurídico que les permite captar el valor obtenido de los procesos productivos necesarios para la operacionalización del suelo. Por ejemplo, el productor es el capitalista constructor y el espacio construido los bienes producidos (Jaramillo, 2003).

Las rentas urbanas se constituyen por las rentas primarias y secundarias, las cuales se desagregan en tres y cuatro rentas específicas respectivamente.

La renta primaria es producto de la inmovilidad del suelo; la renta secundaria es producto de la relación entre el espacio construido y desarrollo de actividades económicas no agrícolas. Indica que la renta primaria está ligada a la construcción y la renta secundaria a los usos urbanos. Ambas modulan el precio de los terrenos en la ciudad.

Los precios del suelo fluctúan debido a la especulación, los propietarios retrasan arrendar o vender, con el objeto de aumentar las rentas futuras (**Figura 5**).

Figura 5 Rentas Urbanas



Fuente: Jaramillo, 2009

La renta urbana aumenta proporcionalmente al incremento del capital fijo, constituido por los edificios, vialidades, equipamientos y servicios. En síntesis, las rentas primarias se sustentan en la teoría de la renta del suelo rural, y las rentas secundarias dependen estrictamente de la situación y usos urbanos.

No todos los predios ofrecen las mismas condiciones para producir espacio construido. El papel de la fertilidad del suelo agrícola, lo desempeñan en la ciudad, las características morfológicas de distintos lotes: la capacidad portante de los terrenos, la pendiente y la

anegabilidad determinan la constructibilidad, la que ocasiona que la construcción de inmuebles con características similares, se incurra en costos diversos (Todaro, 1976).

La localización incide en la formación de los precios de los terrenos urbanos, y el precio aumenta con respecto a las actividades económicas que se realizan en el espacio construido.

La densidad constructiva incide en la magnitud de las rentas. La acumulación del espacio construido en un mismo lote, que tiene sobreprecio, multiplica las ganancias excepcionales que el capitalista obtiene. Esta renta está ligada a la intensidad de capital aplicada a la tierra, por ello, en términos cuantitativos tiene gran incidencia en la modulación de las magnitudes del precio del suelo en las ciudades. En la ciudad el control de precios se sustenta en la relación entre la cantidad de inmuebles y el número de actividades económicas para las cuales son empleados. Si la demanda es constante, los consumidores pagarán un sobre precio, originando la renta urbana (Jaramillo, 2003).

En una ciudad la renta es la magnitud mínima de todos los lotes urbanos, incluye las rentas de los terrenos marginales, y otras rentas, lo que da origen a la Renta Absoluta Urbana. La Renta Absoluta Urbana está regulada por las fuerzas entre demandantes y oferentes. El factor que influye en su magnitud, es la infraestructura que contribuye en la formación de los precios de todos los lotes (Jaramillo, 2003).

Las rentas urbanas secundarias engloban actividades de comercio, vivienda e industria. La renta diferencial de comercio depende de la localización: los comercios mejor situados tendrán mayor flujo de compradores, y mayor ganancia que los comercios situados en lugares marginales de la ciudad. La ganancia comercial es una porción de la plusvalía que el productor cede al comerciante y se expresa en la diferencia entre el precio mayorista y el precio de venta al consumidor.

La renta diferencial de vivienda depende del lugar de trabajo, los sitios de aprovisionamiento, esparcimiento y educación. Es así que el propietario de viviendas que reúne estas características tendrá renta mayor sobre sus competidores, los adquirentes

estarán dispuestos a pagar sumas altas de dinero para adquirir una vivienda cercana a la fuente trabajo (Jaramillo, 2003).

La relación de la Renta Diferencial de Vivienda y la Renta Diferencial de Comercio, confluye en la renta de segregación socio espacial. Esto se traduce en la dispersión de distintos grupos sociales en lugares ampliamente separados y diferenciados en el espacio urbano (Jaramillo, 2003).

La exclusión se da con referencia a la solvencia económica, el individuo pagará un sobreprecio por los inmuebles localizados. El sobreprecio es una especie de impuesto privado por la diferenciación social. Los propietarios a través de la competencia entre los consumidores de vivienda se apropian de sobreprecios- Renta de Monopolio de Segregación- (Jaramillo, 2003).

La Renta Diferencial Industrial deriva de la idoneidad del espacio para desarrollar estas actividades. La localización industrial dentro de la ciudad no ofrece ventaja notable respecto a la periferia, ocupa grandes áreas de suelo y genera rentas bajas. Esta condición se modifica en el momento en que el Estado, delimita la industria a núcleos específicos, parques y zonas industriales, lo que genera escasez de suelo y da lugar a las rentas industriales de monopolio.

Mediante la diversificación de los usos urbanos, el mercado del suelo adquiere fisonomía propia. El valor del suelo Incluye las rentas diferenciales urbanas que reflejan el funcionamiento y la competitividad del mercado. La renta de monopolio² se refiere al valor de una oferta fija y limitada del suelo para la edificación, definida por la demanda igual a la oferta (Mills, 1970).

La intensidad de construcción es resultado de la intervención pública sobre el suelo urbano, expresa niveles de decisión, políticas y grados de adecuación.

² Política de mercado que consiste en concentrar los bienes del mercado.

Para calcular el valor del suelo urbano se consideran los siguientes factores: (Roca, 2001)

- Calidad urbanística: comprende espacios verdes públicos y privados, equipamiento total, oferta global y privada, edificabilidad y grado de ventilación del tejido urbano.
- Calidad del stock edificado: calcula la antigüedad de la edificación, el estado de conservación y porcentaje de vivienda con servicios básicos.
- Calidad de la estructura y de los usos del suelo: comercio al detalle y al mayoreo, y la actividad industrial.
- Calidad de la estructura social: porcentaje de las clases altas, medias y trabajadoras en la zona.

Otros factores que inciden en la formación de los valores del suelo, son los que se relacionan con la superficie, forma, marco del terreno y densificación; accesibilidad (distancia a la ciudad y medios de transporte); crecimiento urbano y uso de suelo.

2.4 Enfoque del derecho urbano.

Ante el crecimiento demográfico y acelerado proceso de urbanización, han surgido irregularidades en la adquisición del suelo, falta de infraestructura y déficit de vivienda, situaciones que demandan un control social a través de un marco jurídico, que deriva de un proceso legislativo.

La ordenación urbana está estrechamente vinculada con el Derecho, esta disciplina se ostenta como eje regulador de la conducta humana.

El Derecho Urbano confronta la sistemática jurídica clásica que aborda los conceptos de persona y patrimonio, extendiéndose a normar los derechos difusos que convergen en una colectividad, como son la contaminación ambiental, asentamientos humanos irregulares, gestión de vivienda, ordenación y planeación y administración públicas.

El Derecho Urbano surge en 1978 durante la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamiento Humanos, celebrada en Vancouver (López Velarde Vega Ó. , 2011).

Estableció la necesidad de incorporar políticas urbanísticas en la normatividad de los Estados miembros. En la segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, celebrada en Estambul en 1996, se establece el principio de desarrollo sustentable en materia de asentamientos humanos, mismo que se incorpora a la legislación mexicana.

Los principios de la Declaración del Foro Mundial de Parlamentarios para Hábitat, celebrado en Estambul, Turquía, 1996, evento previo a la Conferencia Hábitat II, generaron expectativas en el campo legislativo y político, requerimientos y compromisos relevantes en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda (López, 2011).

La Agenda Hábitat II fijó los objetivos para las dos primeras décadas del SIGLO XXI, entre ellos: fomentar la capacidad y desarrollo de las instituciones jurídicas; fortalecer las autoridades locales; facilitar la participación de la población; definir la responsabilidad de los gobiernos y gobernados; asumir políticas públicas; regular jurídicamente los asentamientos humanos; generar recursos financieros; crear instrumentos económicos y garantizar el acceso a la información y comunicación (López, 2011).

El Derecho Urbano impulsa la institucionalización de las recomendaciones de la Declaración y el Plan de Acción Mundial, adoptados en la Conferencia Hábitat II. Pleno respeto a la soberanía de cada país, expidiendo o actualizando los ordenamientos jurídicos que regulan los asentamientos humanos; definiendo o adecuando las políticas públicas urbanas y de vivienda, y estableciendo o reestructurando las instituciones gubernamentales, ante todo locales, que apliquen las leyes y cumplan con las respectivas políticas, promoviendo la participación de la sociedad (López, 2010).

En la doctrina internacional el Derecho Urbano adopta diversos nombres: Derecho del Urbanismo, Derecho Urbano, Derecho de la Ciudad, Derecho del Ordenamiento Urbano, Derecho de la Planificación territorial, Derecho Urbanístico, Derecho de la Construcción, Derecho de los Asentamientos Humanos, entre otros, los más aceptados Derecho Urbano y Derecho Urbanístico.

El Derecho Urbano es el conjunto de reglas a través de las cuales la colectividad, a nombre de la utilidad pública y los titulares de derechos de propiedad, coordinan las acciones con vistas al ordenamiento de la ciudad (Jacquignon, *Le droit de l'urbanisme*, 1975). El Derecho del Urbanismo incorpora elementos de la ordenación del territorio, centra su concepto en la problemática de las ciudades y destinado a aportar racionalidad en el desarrollo de incontrolado de las ciudades (Blumann, 1979).

El Derecho Urbanístico es el conjunto de normas jurídicas que regulan el desarrollo y sistematización del territorio (Spantiagati, 1973), o bien conjunto de normas que regulan la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (López, 2011).

El Derecho Urbanístico se ubica como parte del Derecho Administrativo, este regula y organiza la administración pública y establece los métodos imperativos y no imperativos que tiene el Estado para conducir e inducir el desarrollo urbano. Incluye los fines de la ordenación y regulación de la ciudad, lo cual está relacionado con los planes de desarrollo municipal.

El Derecho Urbanístico tiene por objeto la regulación del régimen jurídico aplicable a las distintas clases de suelo, haciendo compatible el derecho a la edificación y cumplimiento de una serie de cargas establecidas por la legislación urbanística aplicable o, en su caso, por el planeamiento urbanístico (Estévez, 2002). Las normas no necesariamente conforman un cuerpo legal único. Contempla toda esa serie de normas esparcidas en diversos ordenamientos, dirigido a un mismo objeto de normatividad, la ciudad y su entorno (Alarcón, 1972).

2.5 Urbanismo y Derecho Urbanístico

Tienen en común ordenar las aglomeraciones urbanas, en conjunto permiten normar el fenómeno urbano contemporáneo, por medio de las relaciones que establecen con disciplinas complementarias (Cuadro 7).

Cuadro 7 Relación del Urbanismo y Derecho Urbanístico

Vida Urbana	Factores de urbanización	Objeto Material	Objeto Formal
Ciudades de diferente escala	Cultura	Urbanismo: la ciudad y los fenómenos que la conforman	Del urbanismo: criterios que tratan de lograr mayor calidad de vida.
Concentraciones y aglomeraciones	Tecnología	Derecho Urbanístico: las personas y su comportamiento dentro de la urbanización, garantizando sus derechos y obligaciones.	Normas y conductas que señalan el deber ser
	Expulsión rural/atracción urbana		

Fuente: Elaboración propia con referencia en (Martínez, 2010).

El Urbanismo y el Derecho Urbanístico se vinculan por medio de la componente normativa y las funciones de la administración pública.

Las acciones que corresponde a la administración pública, en sus distintos niveles (local, regional y nacional, incluyen la fundación de la ciudad, la dirección y control del crecimiento; la ordenación del espacio para aprovechamientos públicos, comunes y privados; la regulación de los servicios urbanos; y en general, la organización de la población para preservar y mejorar su hábitat (Aizpuru, 2005).

La gestión del desarrollo urbano requiere de servidores públicos capacitados, profesionales y con vocación de servicio, para atender las necesidades de planeación de las ciudades.

El Derecho financiero establece las normas que se refieren a la imposición de las plusvalías, a los bienes inmobiliarios urbanos y los tributos que tienen a distribuir socialmente las economías urbanas. Derecho ecológico: establece las bases normativas para preservar y mejorar el medio físico y humano, y del derecho de los asentamientos humanos, se toma lo concerniente al desarrollo racional y armónico de los centros urbanos y al auspicio de condiciones que resuelvan las necesidades urbanas (Martínez, 2010).

En México los preceptos que involucran el desarrollo urbano, están comprendidos los artículos 4º, 26, 27, 73, 115 y 133 constitucionales. Los cuales consagran las garantías fundamentales: igualdad, libertad, propiedad, social y seguridad jurídica. Las garantías individuales determinan obligatoriedad para las autoridades estatales y del Estado. Los derechos del hombre constituyen, el contenido parcial de las garantías individuales, considerándolas como relaciones jurídicas entre los sujetos: gobernados y el Estado.

El Derecho Urbanístico constituye cuerpo normativo, situación de hecho y de derecho que adquirió con las reformas constitucionales a los artículos 27, 73, fracción XXIX; y 115, en el año 1976, a través de los cuáles se expidió la ley de Asentamientos Humanos.

El Derecho Urbanístico comprende el conjunto de normas jurídicas tendientes a regular la planeación, administración, gestión, conservación y recuperación del espacio urbano. Esta rama del derecho enfrenta la determinación de su autonomía del Derecho Civil.

El Derecho Urbanístico destaca la siguiente clasificación normativa (López, 2011):

- Normas de planeación: fundamentan el sistema jurídico de la planeación del desarrollo urbano, los planes o programas deberán institucionalizarse, para convertirse en normas jurídicas obligatorias, que eviten la discrecionalidad y arbitrariedad de las autoridades, la especulación y el desorden en el proceso de urbanización. Incluye normas de planeación de desarrollo urbano, normas regulatorias del procedimiento administrativo, normas de validez de los planes y programas de desarrollo urbano.

- Normas de Ordenación del suelo: regulan la propiedad urbana, la apropiación, transformación, aprovechamiento y transmisión de inmuebles y los derechos derivados en los centros de población, así como el ordenamiento del territorio, incluye normas sobre propiedad inmobiliaria, propiedad privada, propiedad pública, propiedad social, normas sobre derechos reales, sobre zonificación, uso de suelo, fraccionamientos y subdivisiones, expropiaciones y ordenamiento territorial sustentable.
- Normas de Control: Aplicación y cumplimiento de la norma jurídica urbanística, con base en la obligatoriedad y coercitividad; desarrolla normatividad tendiente a regular las autorizaciones, concesiones, inspecciones, licencias, medidas de seguridad, permisos, prohibiciones expresas y sanciones.
- Normas de fomento: promueven e inducen la aplicación de la legislación urbana, incluye normas que regulan la prestación de servicios públicos, sobre construcción, fomento de la vivienda, estímulos para el desarrollo urbano, patrimonio cultural y protección civil.
- Normas de organización: facultan a las autoridades administrativas para ejercer sus funciones, incorporas normas que regulan la concurrencia de las autoridades en las tres esferas de gobierno, participación ciudadana y reparto de competencias.
- Normas fiscales y crediticias: Permiten a las autoridades urbanas financiar acciones, obras y servicios en materia de desarrollo urbano, establecen impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.
- Normas procesales y de impugnación: establecen los principios procesales y los recursos de inconformidad que tienen los particulares frente a los órganos de gobierno, es decir, establece todo el marco adjetivo del derecho urbanístico.
- Normas técnicas: regulan las disposiciones y especificaciones técnicas del desarrollo urbano, derivadas del Urbanismo.

2.6 Función de las Políticas Públicas.

Las políticas públicas se adhieren a la gobernanza urbana en el momento en que sus actores enfrentan una serie de crisis de representación política. Algunos cuestionamientos subsisten en cuanto a su capacidad de dar garantías a la población menos privilegiada.

Una política urbana se circunscribe dentro del concepto de política pública; una política es una compleja y flexible interconexión de procesos en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos o reinventados. Las políticas deben considerarse como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales (Leal & Fitch, 2012).

Para conceptualizar una política urbana es necesario incluir los cambios que se presentan en el fenómeno urbano, por tanto, estamos ante una problemática compleja (Cochrane, 2007). Es precisamente la complejidad de la problemática urbana lo que conlleva a una abstracción de las políticas locales para poder diferenciar la función de las esferas de gobierno a través de los poderes públicos (Scott, 2008). Cochrane establece una definición sobre políticas urbanísticas y Scott brinda elementos conceptuales sobre política urbana, las ideas se sintetizan en el Cuadro 8.

Cuadro 8: Políticas locales-urbanísticas y políticas urbanas:
dimensión simbólica-sustantiva.

DIMENSIÓN SIMBÓLICA-SUSTANTIVA		<i>Políticas locales-</i>	<i>Políticas urbanas</i>
	Objeto de referencia	Ciudad (externo-construido)	Hábitat urbano (encontrado-reconstruido)
	Concepción del territorio	Espacio físico	Esfera personal y colectiva Significante
	Tipo de agenda	Económica-servicios sociales	Ampliada (sostenibilidad, cultura, conocimiento)
Aproximación a problemas	Derechos sociales universales	Demandas personales y comunitarias	

	Rol de las políticas	Administrativo: regular usos, establecer funciones, diseñar espacio.	Político-estratégico: síntesis de iniciativas plurales
	Justificación de la acción pública	Creación de espacios públicos, atención a clases desfavorecidas	Promoción de lugar común: Movilidad, diferencia, autonomía.

Fuente: (Barbieri, Fina, & Subirats, 2011)

Las políticas urbanísticas locales se configuran como externas a su objeto, la ciudad en su dimensión territorial física presupone relaciones sociales construidas.

Las políticas urbanas encuentran y reconstruyen su objeto en el lugar donde intervienen, entendido como hábitat urbano; lo anterior se refleja en la planificación, ya que las políticas de tipo urbanístico se basan en la ordenación de flujos de personas, regulan los usos del suelo y establecen funciones, las acciones públicas se justifican sobre una lógica especialista (Mongin, 2006) que vincula el diseño de espacios públicos con la convivencia.

Los gobiernos a través de las políticas urbanas asumen la función política y no meramente administrativa, identifican las necesidades de las comunidades locales y proponen soluciones. La lógica que las justificaría es el intento de construir lugares comunes, que facilitan la movilidad, la práctica de la autonomía y el ejercicio de la diferencia.

De lo anterior se infiere que mientras las políticas locales urbanísticas conservan el carácter sectorial territorializado y se centran en la gestión de las ciudades a través de una lógica de segmentación y especialización (Cochrane, 2007).

Las políticas urbanas buscarán la integración de sus respuestas en la coyuntura de políticas presentes en el territorio. Es así que a través de las políticas urbanas como lo menciona (Jessop, 2002) y (Blanco, 2009), los gobiernos lideran y dan soporte a las redes de actores interdependientes que colaboran en los problemas comunes.

En conclusión, si entendemos las políticas urbanas con un enfoque más allá de las políticas

locales urbanísticas, es cierto, que este proceso está en desarrollo. Existen, por tanto, significativas continuidades entre ambos tipos de políticas en cada una de las dimensiones presentadas. Incluso, frente a las múltiples transformaciones que experimenta el fenómeno urbano a través de la globalización económica post industrial y la individualización de la sociedad a la reestructuración del Estado de bienestar.

2.6.1. Instrumentos de política urbana

Con lo anterior queda redefinido el actuar del órgano de gobierno en la problemática del suelo, regulando su apropiación y uso. No obstante, debemos precisar el alcance de una política, ya que no todos los actos administrativos pueden ser considerados política; en palabras de (Nieves, 2006), existen tres diseños administrativos; política, programa y proyecto.

La primera en estricto sentido se enfoca directamente a un concepto social, el balance antropológico, social y económico interactúan transversalmente con enfoques jurídicos y políticos, entendiendo lo político como el arte de gobernar; por lo tanto, una política es un proceso y una actividad orientada ideológicamente de toma de decisión de un grupo, para la consecución de objetivos.

El programa es el medio a través del cual la política se materializa, representa el conjunto de actividades, servicios y procesos por los cuales se concreta la política. Finalmente, el proyecto se conforma por las actividades concretas que generan bienes y servicios tendientes a la satisfacción de necesidades colectivas.

Una vez superado el conflicto de términos entre política urbana y urbanística, retomando elementos teóricos proporcionados por diferentes escuelas en la materia, podemos definir que una política urbana, es un conjunto de estrategias interdependientes cuyo objetivo es hallar a través de la generalización formas espaciales que presentan cierta regularidad (Castells, 1998).

Frente a los nuevos escenarios globales y la mutación de la estructura y peso de los

espacios locales, es necesario desarrollar nuevas políticas urbanas que busquen dar respuesta a la demanda de propuestas innovadoras para la gestión del desarrollo urbano, mismas que deben tomar en consideración las siguientes variables (Ana, 2004).

Política institucional: necesaria en la construcción de nuevos marcos de consenso y de legitimidad política, en algunos casos ampliar la participación de actores sociales e instituciones, y en otros definidos en el discurso de las autoridades políticas a través de nuevas competencias, objetivos e instrumentos de planificación, así también por medio de nuevos desafíos en lo que los consensos internacionales definen como la construcción de gobernabilidad urbana.

Económico social: el municipio debe asumir un nuevo papel para impulsar el desarrollo económico local, buscando una mayor eficiencia en la inversión de los recursos públicos y en la captación de inversiones privadas, lo cual está unido a la búsqueda de una mayor competitividad urbana en el contexto de las ciudades. Procurar la sustentabilidad del modelo e incorporar a la dimensión económica la preocupación central de la pobreza.

Espacial- territorial: se asiste a un nuevo modelo de consenso sobre las prioridades estratégicas para la realización de obras públicas y la gestión asociada entre actores públicos y privados para la producción de infraestructuras y servicios, marcando una diferencia con el modelo anterior, en donde las prioridades se definían en el ámbito de las autoridades y sus plataformas de gobierno, y las decisiones sobre el desarrollo urbano no contemplaban la participación de la sociedad civil, reduciéndose a la órbita de los organismos del Estado.

Las políticas públicas en el contexto social y urbano se materializan el marco de la globalización económica, lo que ha permitido la fragmentación de la estructura social, que a la vez permite la polarización de las rentas urbanas.

La polarización está acompañada del crecimiento de la pobreza (Wacquant, 2001), incremento que no se debe únicamente a la diferencia salarial, está apoyada en cuatro dinámicas:

1. Macro social, ligada al resurgimiento de la desigualdad social que se ha intensificado incluso en momentos de crecimiento económico.
2. Económica, que ha conducido a la fragmentación de la población asalariada. Si en otros tiempos el crecimiento económico y la expansión del trabajo asalariado se entendían como alternativa posible a la pobreza, desde hace unos años ha pasado a ser una parte del problema.
3. Política, relacionada con la reconstrucción del Estado de bienestar. Los Estados además de impulsar políticas orientadas a la lucha contra la pobreza, contribuyen a determinar quién queda relegado, cómo, dónde y por cuánto tiempo.
4. Espacial, que explica los procesos de concentración y estigmatización. Es decir, como la situación económica de la población generó que ciertos grupos fueran relegados a áreas apartadas, como las colonias obreras, que presentan mayor abandono, ubicadas en la zona centro de la ciudad de Toluca, en la parte posterior al palacio de gobierno, colonias que históricamente representaban al núcleo de la población que trabajaba en las plazas, mercados y en la otrora central de autobuses.

Por lo tanto, la investigación urbana es dinámica, los espacios y los barrios son territorios en permanente transformación (Blanco & Subirats, 2009). Las políticas urbanas cumplen un papel esencial en la redefinición de los modelos urbanos y su reconfiguración. El elemento clave para distinguir una política urbana es la focalización de acciones de naturaleza diversa sobre un territorio delimitado, es decir, lo que se puede o no realizar en un espacio determinado (Cochrane, 2007).

En las últimas décadas las políticas urbanas se han enfocado a la reivindicación de lo local, del espacio directo sobre el cual converge el ciudadano, del barrio, de la colonia, el municipio y no sólo en el campo de las políticas aplicadas, sino también en el de la reflexión académica. Es decir, el nivel local se enfatiza para analizarse de forma autónoma, mostrando cómo las ciudades cuentan con capacidad para desarrollar estrategias propias y diferenciadas que les permitan actuar en un escenario internacional crecientemente

globalizado (Le Galés, 2002).

La reorientación de las políticas urbanas es impulsada por las élites locales que activamente producen, representan, plasman y moldean los regímenes políticos y económicos que operan en los ámbitos local, regional, nacional y global (Swyngedouw, Moulaert, & Rodríguez, 2004).

Desde la acción del Estado se plantean nuevas formas de gobierno local y se favorecen las condiciones que permiten su desarrollo. Las nuevas políticas urbanas en su orientación preferente hacia el crecimiento económico y la competencia con otros espacios urbanos, renuncian o, en el mejor de los casos, dejan en un segundo plano el objetivo de la reducción de las desigualdades sociales (Díaz, 2012).

Es precisamente la conciencia sobre la creciente complejidad del gobierno local que alimenta el éxito de los análisis a partir del enfoque de gobernanza. La formación de uniones locales que favorezcan las perspectivas u otras políticas urbanas, son interpretadas en el marco de formas diversas de gobernanza local (Le Galés, 2002).

Lo cierto es que los medios destinados para la participación ciudadana en las fases de discusión, diseño y ejecución de las políticas urbanas en nuestro país han sido muy reducidos, cuando no inexistentes.

La política urbana suele ser pactada por las autoridades municipales, estatales y federales, en conjunto con el sector privado y, posteriormente, presentadas a la opinión pública como una decisión inapelable, tal es el caso del programa de parquímetros en la Ciudad de México, o la remodelación del centro histórico de la ciudad de Toluca, que desplazó a comerciantes que formaban parte de la cultura local, así como el maquillaje sobre los inmuebles que dista mucho de los colores originales de una ciudad que siempre ha sido de tránsito. En ese contexto, la atención a los terrenos baldíos ha pasado a ser algo subsidiario, desplazado de las prioridades de actuación.

Las nuevas políticas urbanas han avanzado conforme a la constitución de nuevas formas

de gobierno. La gobernanza se ha configurado como un concepto importante, manejado cada vez con más frecuencia para referirse a la creciente complejidad de las estructuras urbanas y de los procesos de toma de decisiones en las ciudades.

Prescindir de su consideración limitaría el alcance del análisis, significa omitir las dinámicas urbanas que en la actualidad estructuran socio espacialmente las ciudades (Blanco, 2009).

2.7 Recuperación de plusvalías.

El abandono de los terrenos en la ciudad no solo se debe al aumento de las rentas diferenciales, también se debe a que los propietarios de los predios esperan aumento en el valor del suelo urbano. Y los localizadores urbanos demandan indirectamente al suelo.

El suelo urbano que sostiene as actividades económicas, no tiene un solo resultado. Esto se debe a que la ciudad depende del fenómeno social, aunado a variables de cambio, como accesibilidad, tercerización, complementariedad en ciertas actividades, entre otras que alteran el funcionamiento económico y su operación. (Jaramillo, 2003).

Como se ha expuesto, en el mercado de suelo urbano confluye diversidad de rentas derivadas de las actividades económicas. El valor del trabajo no pagado que se genera por encima del valor de las fuerzas productivas-fuerza de trabajo y medios de producción- y el cual se apropia el capitalista, se denomina plusvalía (Borisov, Zhamín , & Mákarova, 1965).

La plusvalía urbana es el valor que adquiere el inmueble que no genera el propietario, sino que aumenta debido a los servicios brindados por el Estado, a través de las mejoras en la infraestructura y el equipamiento, el cual asume el costo social que se traslada al valor de los terrenos baldíos.

En enfoque urbano el plusvalor no representa la fuerza de trabajo o la energía a reponer, debido a que el Estado brinda servicios para satisfacer las necesidades colectivas, por lo tanto, este plusvalor se materializa en los servicios y las obras públicas de mejora.

En años recientes, los gobiernos latinoamericanos han emprendido políticas de

recuperación de plusvalías, debido al impacto económico que tiene el aumento de plusvalías de la ciudad. En materia urbana se representa cuando el plus valor lo obtiene el capitalista, el pago es el valor impositivo de las contribuciones a las que se encuentra obligado; el excedente que recibe es el valor producido por el Estado, el cual es superior al pago del gravamen.

La recuperación de plusvalías es el proceso mediante el cual parte del aumento en el valor de la tierra, es atribuible al esfuerzo comunitario y recuperado por el sector público, por medio de la conversión en ingreso de impuestos, contribuciones, exacciones u otros mecanismos fiscales, o a través de mejoras locales para el beneficio de la comunidad (Smolka & Amborski, 2003).

Los aumentos en el valor del suelo se deben a las acciones del sector público: cambios de densidad, equipamiento urbano, creación de carreteras y vialidades, entre otras, por lo tanto, estos aumentos han sido cubiertos con parte de las contribuciones de los ciudadanos, la recuperación de plusvalías pretende reintegrar parte de este incremento al sector público.

En México la recuperación de predios urbanos a través del intercambio de plusvalías es reciente, esta estrategia se implementó en el año 2000 en algunas entidades, Aguascalientes, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Sinaloa (Smolka & Amborski, 2003).

En estas entidades se ha visto en el suelo urbano desocupado o subutilizado, la oportunidad para optimizar la infraestructura y equipamiento urbano disponible, y un mecanismo para promover la ocupación intraurbana, entonces surge la necesidad de reglamentar para rescatar los espacios baldíos a favor de proyectos colectivos, construcción de vivienda, equipamiento urbano e incrementar los ingresos municipales por impuestos y servicios.

En la ciudad de Mérida Yucatán, los terrenos baldíos se consideran un problema de sanidad, la maleza crecida y la basura los convierte en focos de infección de dengue. Para atacar este problema se planteó la modificación del reglamento de terrenos baldíos, que consiste en

incrementar las sanciones económicas a los propietarios que dejen sin mantenimiento los terrenos y casas-habitación, la multa se elevaría de 10 hasta 200 salarios mínimos, de acuerdo a la zona y la extensión indicada en el proyecto de modificación (Milenio, 2015).

En la propuesta queda claro que, al tratarse de propiedades privadas, la responsabilidad de conservación, limpieza y cuidado es de los dueños o poseedores. La autoridad municipal es responsable de supervisar los cuidados y aplicar las sanciones que correspondan. Los beneficios se proyectan en la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos al eliminar focos de infección e inseguridad y en la imagen de la ciudad. Un aspecto que parece innovador, abrió la posibilidad de que el ayuntamiento en los términos y condiciones que señalan las leyes estatales y municipales, otorguen en uso, comodato o renta los predios baldíos a particulares para su aprovechamiento. También se clarificaron los términos y obligaciones de los propietarios al eliminar lo relativo a la expropiación de predios, esta facultad no la tiene el ayuntamiento (Yucatán, 2002).

De conformidad a la Ley de Bienes y Concesiones emitida por el Congreso de Sonora, los predios baldíos comprenden poco más de un tercio (38%) del total, el 4% de predios están en propiedad de los gobiernos, federal, estatal y municipal. El problema es la ausencia de control sobre los bienes inmuebles, para resolver se planteó legislar sobre el uso, aprovechamiento y disposición de los bienes inmuebles, hacer obligatoria la integración de los datos de identificación. La prospectiva definió el *proyecto: inventario y contabilidad de los bienes inmuebles de la federación, estados y municipios*, el cual consiste en un trabajo de investigación y análisis de los inmuebles, en sus aspectos legales, técnicos y administrativos; verificación en campo del uso y destino que guarda el bien inmueble, identificándolos geográficamente y por tomas fotográficas; realizar la valuación comercial de los inmuebles; crear una base de datos de bienes inmuebles; optimización del uso y aprovechamiento de los bienes inmuebles, y promoción de proyectos de impacto urbano, generadores de inversión y empleos.

La política de intercambio de plusvalías utiliza tres instrumentos básicos para su materialización: impuestos, contribuciones e instrumentos regulatorios.

Los impuestos son obligación económica que tienen las personas físicas o morales por el simple hecho de pertenecer a un Estado, por encontrarse en él sus bienes o por ser fuente de su riqueza, y cuya finalidad es la de satisfacer las necesidades y servicios públicos (De Juano , 1969).

El impuesto recae directamente sobre el sujeto pasivo, propietario de los predios urbanos, quien se obliga dar una contraprestación por poseer ese bien, si la cuota o tarifa del impuesto aumenta debido al incremento de la renta, el propietario o capitalista se verá en la necesidad de incrementar los gastos para mantener un bien inmueble, lo que reduce la renta diferencial de vivienda, puesto que el valor de la tierra se conforma por los incrementos acumulados en el valor de ella.

Por ello el grado de disminución en los ingresos esperados para cierto uso del suelo, provocado por un impuesto al valor de la tierra, y el efecto de capitalización del valor actual de la tierra, son considerados instrumentos de recuperación de plusvalías.

Un segundo instrumento de recuperación de plusvalías, lo encontramos en las contribuciones, fuente de ingresos de cualquier Estado, entendiendo estado como la figura jurídica que incorpora los elementos territoriales, poblacionales y de gobernanza.

Las contribuciones son todas aquellas aportaciones en dinero o especie que realizan los sujetos pertenecientes a un Estado, sean estas personas físicas o morales, con la finalidad de participar en el gasto público para la satisfacción de las necesidades colectivas.

Las contribuciones representan los elementos fiscales y de recuperación de plusvalías más antiguo. Este elemento impositivo y de conformidad al artículo segundo del Código Fiscal de la Federación, para la República Mexicana, las contribuciones por mejoras, son aquellas contraprestaciones que a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas; es decir, por el aumento de una renta urbana diferencial de vivienda o de comercio que el propietario no género, y por lo tanto, debe aportar cierta cantidad a la hacienda pública, quien es el ente jurídico que capitalizó dicha obra.

El tercer instrumento de recuperación de plusvalías lo conforman los mecanismos regulatorios, que, a través de incrementos en el valor de la tierra, provenientes de cambios en las regulaciones urbanas, permiten ser recuperadas por el sector público por medio de alguna forma de contribución en especie por parte del propietario beneficiado.

Esta contribución puede ser solicitada a un desarrollador inmobiliario o al constructor de estructuras en el terreno, o puede llevar al sector público a compartir el total o parte de los incrementos en el valor del suelo. En el primer caso, existen ejemplos donde el instrumento regulatorio puede permitir, ya sea a discreción del gobierno o del propietario, que la contribución sea hecha en dinero en lugar de hacerlo en especie. En estos casos, el instrumento se parece a una contribución, excepto por el hecho que el pago puede no estar fundamentado en una contribución establecida con vencimiento fijo, sino que reflejar un pago negociado caso a caso, por tanto, no reúne los elementos normativos de una contribución (Smolka & Furtado, 2001).

El segundo caso ocurre como resultado de la propiedad pública o la adquisición de todo o parte del terreno por este sector.

Las formas pactadas para recuperación de plusvalía en el ambiente urbano a través de regulaciones, ocurren cuando los desarrolladores inmobiliarios acceden a dar o devolver a la sociedad parte de las ganancias extraordinarias obtenidas por la flexibilización en las reglas de uso del suelo, obteniendo permisos de desarrollo especiales o derechos de desarrollo adicionales (Smolka & Amborski, 2000).

Este acuerdo se sustenta en los cambios que aumentan el valor de la propiedad, ya sea aumentando el valor del producto potencial de la tierra o acercando el momento de su desarrollo, y por ende el momento de la obtención de la ganancia. Cualquiera de estas alternativas aumenta el valor de la tierra con respecto al que ésta tenía con anterioridad al desarrollo.

Ahora bien, la política de intercambio de plusvalías tiene tres objetivos principales (Smolka & Amborski, 2003): tributación al valor de la tierra, provisión de infraestructura urbana; y control de uso de suelo. Estandariza la variación oportuna en las regulaciones sobre uso del suelo y los permisos de urbanización que llevan a aumentos sustantivos en el valor de la tierra, y por ende impactan las utilidades de los desarrolladores inmobiliarios.

Otra motivación para utilizar esta herramienta es su amplia cobertura como mecanismo de control del uso del suelo. Esto puede ser logrado en forma indirecta, cuando se aplican diferentes tasas de impuestos a la propiedad como incentivo para alcanzar una mezcla específica de usos del suelo, o directamente a través de la imposición de diversos tipos de exacciones o cargas (Smolka & Furtado, 2001).

Los beneficios de la política de recuperación de plusvalías se aprecian en algunas experiencias. En Santiago de Chile se llevó a cabo el plan de repoblamiento, el objetivo se orientó a la generación de la oferta de vivienda nueva en zonas deterioradas, barrios consolidados y conectados al sistema metropolitano. Se sumaron obras de mejoramiento vial, oferta cultural y comercial, la atracción de nuevos habitantes, posiciono y consolido el centro como un espacio residencial dinámico (Cubillos, 2006).

La política de intercambio de plusvalías integra tres categorías de instrumentos, dos de naturaleza fiscal (impuestos y contribuciones) y una regulatoria (cuerpo normativo).

Las herramientas fiscales gravan impuestos o contribuciones a los propietarios de los predios; los instrumentos regulatorios conllevan un beneficio público, el que también es pagado por el propietario con cargo al incremento en el valor del suelo, puede ser un impuesto o contribución en especie (Smolka & Amborski, 2003).

La primera estrategia consiste en la aplicación de herramientas fiscales de que implican la apropiación del incremento del valor, es decir, mediante dichos instrumentos se contribuye a aumentar la carga impositiva en el valor de la tierra. Habitualmente la carga impositiva sobre la propiedad es muy alta, por lo tanto, se han fijado límites en la

recaudación de impuestos a la propiedad, lo cual ha llevado a las autoridades locales a buscar fuentes alternativas de ingreso. Es así que los gobiernos locales han aplicado herramientas fiscales de recuperación de plusvalías, a efecto de internalizar dichos gravámenes (Smolka & Amborski, 2003).

La segunda estrategia se implementa producto de las necesidades que demandan los nuevos desarrollos, residenciales o de otra índole, que necesitan ser apoyados por una provisión adecuada de infraestructura urbana. Dado que las necesarias inversiones en infraestructura tienden a generar incrementos en el valor de la tierra, los planificadores consideran no sólo justo sino además económica y financieramente apropiado el diseñar herramientas en las que el incremento de valor pueda ser utilizado para facilitar la provisión de la infraestructura necesaria de forma que puedan internalizarse los costos marginales públicos y privados de urbanización (Smolka & Amborski, 2003).

La tercera estrategia, se desarrolla dada la variación en las regulaciones sobre uso del suelo y los permisos de urbanización que llevan a los aumentos sustantivos en el valor de la tierra, y por ende impactar en las utilidades de los desarrolladores inmobiliarios, por lo tanto, la recuperación de plusvalías es empleada como mecanismo de control del uso del suelo.

Esto puede ser logrado en forma indirecta, cuando por son utilizadas diferentes tasas de impuestos a la propiedad como incentivo para alcanzar una mezcla específica de usos del suelo, o directamente a través de la imposición de diversos tipos de cargas. Así, se pueden imponer contribuciones altas en áreas o tipos de desarrollo urbano considerado como menos deseable, o alternativamente, disminuir el impacto tributario a las áreas consideradas más deseables. Por ejemplo, se pueden imponer cargas en áreas con valores más altos o difíciles de urbanizar. Por otra parte, las contribuciones de impacto u otras cargas podrían eliminarse para usos del suelo que generan empleo o para la construcción de vivienda social.

Caracterización Predios Baldíos en la Ciudad de Toluca

En la ciudad contemporánea el incremento de la población, demanda la satisfacción de necesidades en términos de espacios de habitación y convivencia social. Existen diversos agentes que fomentan la apropiación privada del suelo urbano.

Los ayuntamientos tienen la responsabilidad de controlar y gestionar los espacios para el beneficio colectivo, parques, plazas, jardines o áreas de juegos o centros comunitarios. Sin embargo, otorgan la propiedad a particulares para fines privados, negocios, viviendas, etc., realizando cambios de usos de suelo a favor de la propiedad privada.

La recuperación de los predios baldíos y vacíos urbanos se presenta como una necesidad ligada a la mejora de la ciudad, la recuperación requiere de estrategias y políticas específicas vinculadas al ordenamiento urbano. El ordenamiento busca un equilibrio en la apropiación del territorio, con el fin de lograr ambientes sostenibles, que provean de una mayor calidad de vida a sus habitantes y reduzcan los efectos perniciosos en el medio ambiente natural y ofrezcan la posibilidad de revitalizar los espacios urbanos que satisfagan las necesidades colectivas (Contreras, 2011).

En el presente capítulo se identifica el contexto de la ciudad de Toluca y se caracterizan las condiciones y los factores que influyen en la recuperación de los baldíos urbanos en el área de estudio específica.

El Plan de Desarrollo Urbano del municipio de Toluca, tiene sustento en la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otras, y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Código Administrativo del Estado de México.

El libro quinto de este código, relativo al Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de los Centros de Población, identifica las directrices en

materia urbana, tiene por objeto fijar las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y urbano, procurando garantizar los derechos de la población al desarrollo urbano sustentable.

A las autoridades municipales les corresponde formular, aprobar, ejecutar, evaluar y modificar los planes municipales de desarrollo urbano y los parciales que de ellos deriven. Estos planes tienen por objeto establecer las políticas, estrategias y objetivos para el desarrollo urbano de los centros de población en el territorio municipal, mediante la determinación de la zonificación, los destinos y las normas de uso y aprovechamiento del suelo, y acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población (México, 2015).

No obstante que los planes de desarrollo urbano contienen políticas y las estrategias para ordenar y regular el crecimiento urbano, las estrategias para la consolidación y densificación urbana solo son enunciativas.

El plan de desarrollo urbano del municipio de Toluca, menciona la inducción y apoyo a la ocupación de baldíos urbanos en áreas consolidadas y la implementación de un programa de fomento a la ocupación de los baldíos subutilizados, en donde se promueva el predial base suelo y la asistencia jurídica para la regularización (México, 2003).

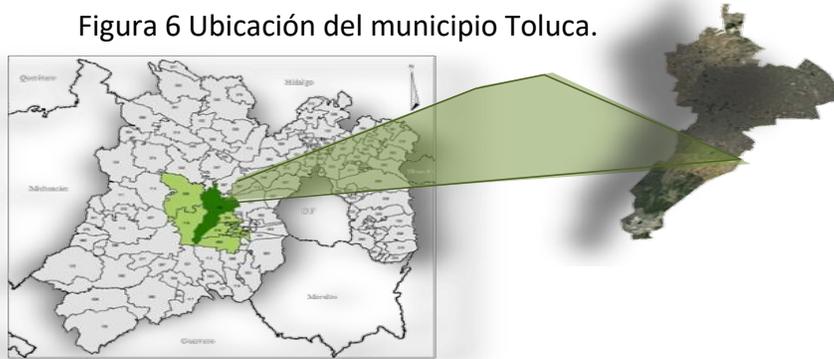
El suelo urbano subutilizados o vacante es un bien en espera de ser consumido, su vida útil puede ser extensa, lo anterior resalta la importancia de reconquista de los terrenos subutilizados, y la mitigación de la vulnerabilidad y envejecimiento de los espacios urbanos (Fausto & Rábago, 2001).

3.1 Contexto general y específico del área de estudio.

El Municipio de Toluca se organiza territorialmente en 47 delegaciones y 38 subdelegaciones, colinda al norte con los municipios de Almoloya de Juárez, Temoaya y Oztolotepec; al oriente con Lerma, San Mateo Atenco y Metepec; al sur con Metepec, Calimaya, Tenango del Valle y al poniente con Zinacantepec y Almoloya de Juárez (México, 2003).

Tiene una extensión de 456.17 kilómetros cuadrados², representa 2.04% del territorio estatal. Integra 100 localidades al año 2015 y cuenta con una población de 819 mil 561 habitantes (Figura 6).

Figura 6 Ubicación del municipio Toluca.



Fuente: Coespo 2010.

Las condiciones del paisaje identifican el valle rodeada por elevaciones principales: Nevado de Toluca y cerros de menor altitud. El uso de suelo está dado por la agricultura, riego, temporal y humedad; pastizal inducido, bosques de encino y pino, pradera de alta montaña y la zona urbana que corresponde a la ciudad de Toluca de Lerdo (Figuras 7 y 8).

Figura 7. Uso de suelo

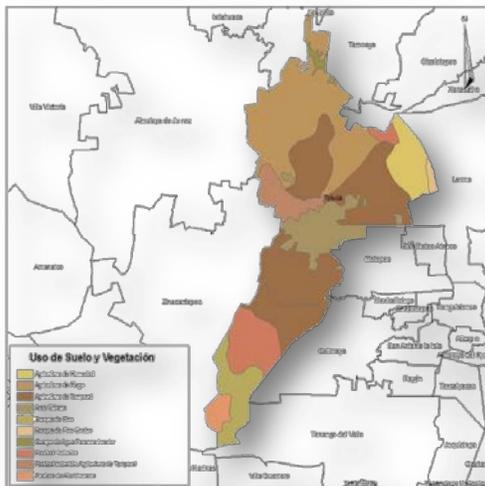
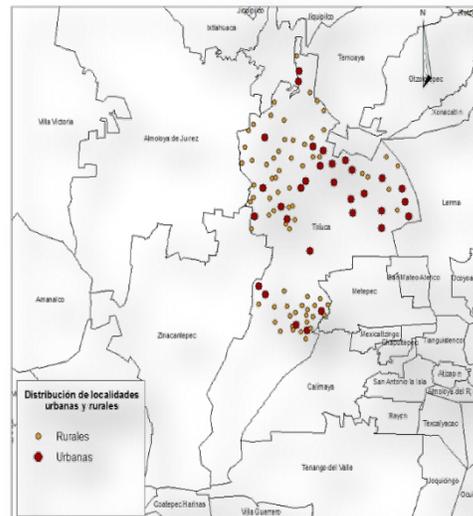


Figura 8 Distribución de localidades.



Fuente: (México, Cuaderno, 2015).

El municipio cuenta con 69 localidades rurales, en ellas residen 49 mil 139 habitantes, representan 6.0% del total de la población, 94.0% o 770 mil 422 habitantes, residen en localidades urbanas. La densidad de población registra 1,796.61 habitantes por kilómetro².

Las localidades con mayor población, son: la Cabecera Municipal (489 mil 333), San Pablo Autopan (35 mil 141), San José Guadalupe Oztacatipan (31 mil 299), San Mateo Oztacatipan (22 mil 656), y San Pedro Totoltepec (21 mil 76), entre otras, hay localidades de caserío disperso con poca población como es el caso de El dorado (9), Rancho la Esperanza (5) y Rancho el Rosedal (4). (Cuadro 9).

Cuadro 9. Principales localidades del municipio de Toluca.

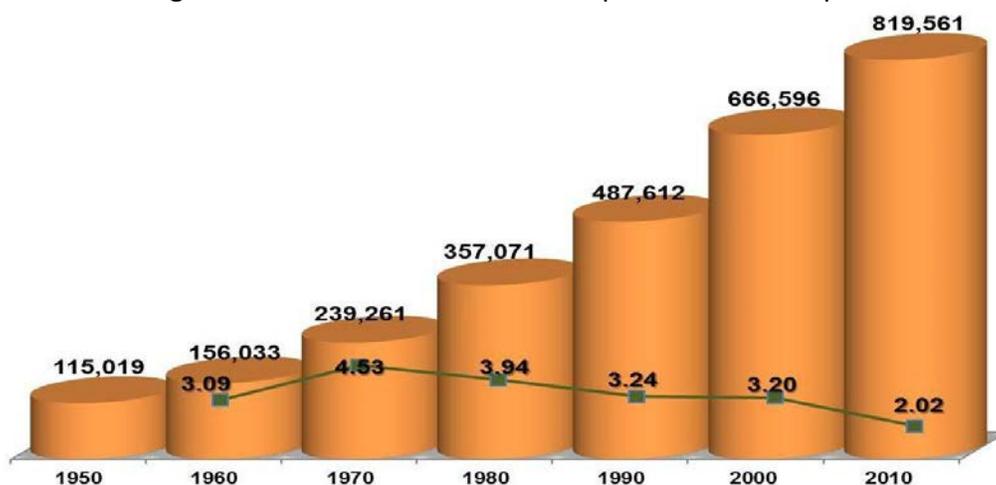
Nombre de Localidad	Población Total	Población Masculina	Población Femenina
TOLUCA DE LERDO	489333	232774	256559
CACALOMACÁN	12001	5866	6135
CALIXTLAHUACA	8993	4354	4639
COLONIA ARROYO VISTA HERMOSA	3208	1588	1620
EL CERRILLO VISTA HERMOSA	8699	4263	4436
LA CONSTITUCIÓN TOLTEPEC	6402	3084	3318
GUADALUPE TOTOLTEPEC	1755	852	903

Elaboración propia con base en INEGI 2010.

El crecimiento demográfico intenso, inicia en 1960 debido a altas tasas de natalidad e inmigración, resultado de la industrialización y la atracción de población. Aunque las tasas de crecimiento han disminuido, hasta 2.02% anual en el período 2000-2010, la población absoluta aumenta (Figura 9).

El crecimiento de la población de 1980 a 2010 se atribuye a la inmigración de habitantes de la Ciudad de México, en consecuencia, incremento la demanda de suelo habitacional.

Figura 9. Tasa de crecimiento de la población municipal.



Fuente: (México G. d., Cuaderno Estadístico, 2015).

Los datos indican que 13.08% de la población municipal nació en otra entidad, 0.12% en Estados Unidos, 0.17% en otro país y 2.01% no especifica su lugar de nacimiento. La población que sabe leer y escribir representa 96.01% del total, el grado promedio de escolaridad es 10.26 años. Solo el 3.02% de la población habla alguna lengua indígena. El sector servicios capta la mayor parte de la población ocupada, seguido por el secundario y el comercio. La disponibilidad de servicios en el año 2010, muestra que 99.23% de las viviendas habitadas disponen de energía eléctrica, 88.78%, disponen de agua entubada y 95.98% con drenaje (México, Cuaderno, 2015).

La ciudad de Toluca de Lerdo es la capital y centro político- administrativo de los gobiernos municipal y estatal. La ciudad es el centro comercial, industrial y de servicios más importante del Valle de Toluca. En conjunto con 21 municipios, conforma la quinta zona metropolitana del país.

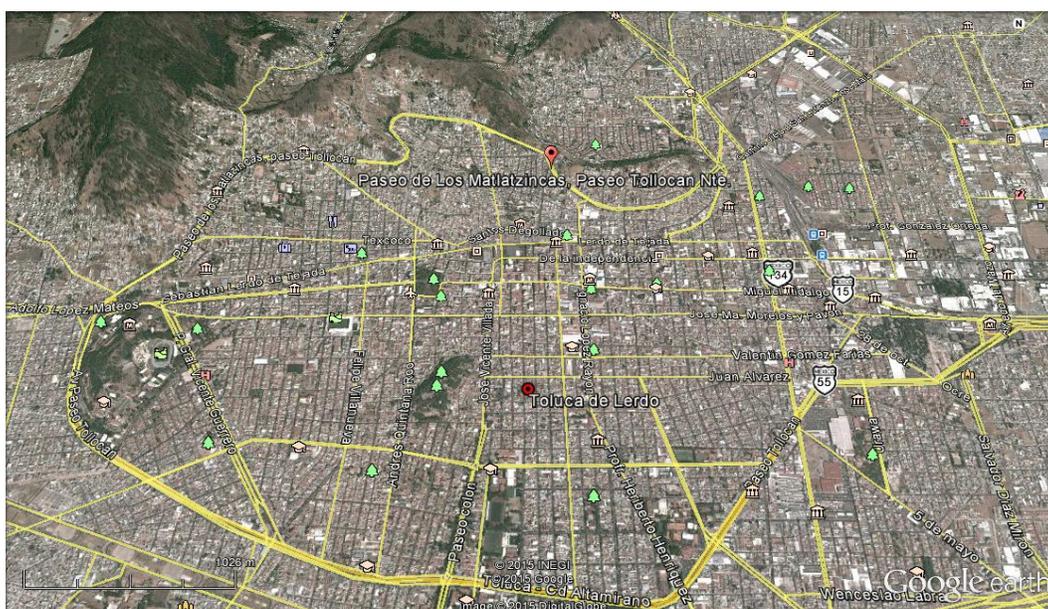
Toluca de Lerdo cuenta con 489,333 habitantes, 52.4% mujeres, 47.6 % hombres y 124,951 viviendas habitadas (INEGI, 2010). El área consolidada se integra por el centro histórico, ciento seis colonias, alrededor se disponen los barrios antiguos, Santa Clara, la Merced (Alameda), San Sebastián, San Bernardino, La Retama, San Miguel Apinahuizco, Teresona, Zopilocalco, el Cóporo, Santa Bárbara, Huitzila, San Luis Obispo, Tlacopa y San Juan Bautista (Orozco & Tapia).

Cuenta con 124,951 viviendas habitadas, dispone de 4,713 manzanas y 2,151 vialidades, el 18% de las vialidades no tienen recubrimiento de la calle. En la zona metropolitana el déficit se eleva a 44% de un total de 123,286 vialidades (INEGI, 2010).

El área de estudio se ubica en un polígono delimitado por el Paseo Matlatzincas o Paseo Tollocan Norte, el Paseo Tollocan al Sur, al Oeste por el vértice formado por el Paseo Tollocan, Adolfo López Mateos y Paseo Matlatzincas y al oriente el Paseo Tollocan. En ella se localiza el centro histórico de la ciudad y la zona urbana consolidada.

En el trabajo de campo se identificaron 180 baldíos urbanos, con superficie mayor a 100 metros² y hasta 10,000 m², cubren 160,717.31 kilómetros² o 16.07 hectáreas (Figura 10).

Figura 10. Delimitación del área de estudio



Fuente: (Earth, 2015).

3.1.1 Identificación de los predios baldíos.

La identificación se realizó mediante el catálogo de terrenos baldíos de Sánchez et al (2011). Posteriormente en campo se verificó y actualizó el catálogo de referencia. Para determinar el régimen de propiedad y la ubicación del predio con la base de datos catastrales. Se acudió al Instituto de Geografía y Estadística del Estado de México

(IGECEM). Se identificaron 180 predios baldíos, cuatro pertenecen al ayuntamiento de Toluca (ver cuadro 10), podrían aprovecharse sin requerir compra o expropiación.

Cuadro 10. Baldíos pertenecientes al ayuntamiento

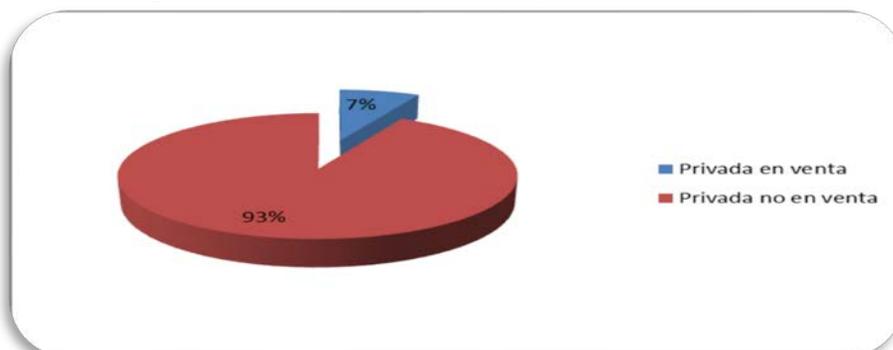
	No. De Lote	Ubicación	Superficie (m ²)	Estatus de propiedad	Observaciones
1	53	José Ma. Morelos esq. Gral. Agustín Millán	369.67	Municipal	Bardeado sin uso aparente, recuperado por riesgo de hundimiento
2	68	Tianguistenco casi esq. Tenancingo	168.07	Municipal	Bardeado sin uso aparente
3	102	Lerdo de Tejada esq. 21 de Marzo	364.59	Municipal	Fachada correspondiente a monumento histórico, sin uso aparente
4	160	Paseo Tollocan entre Fidel Velásquez y Sotero Prieto	1,098.25	Municipal	Bardeado sin uso aparente
			2,000.58		

Trabajo de campo

El primer baldío requiere de estudios que determinen la factibilidad de uso, presenta condiciones de riesgo por hundimiento, debido a que se localiza sobre la bóveda del río Verdiguél. Los tres predios restantes presentan superficies menores a 500 metros² y sólo uno, una superficie mayor a los mil metros cuadrados, el cual se ubica como prioritario para aprovecharse mediante estrategias específicas.

Los baldíos de propiedad privada ascienden a 172, solo 13 en venta y 159 no están en venta. Los predios en venta representan 7% con superficie de 10,221.58 metros², los baldíos que no están en venta conforman una superficie de 145,748.38 metros², constituyen 93% de la superficie de baldíos en propiedad privada (Figura 11).

Figura 11. % Predios baldíos de propiedad privada



Elaboración propia

Los predios de propiedad privada en venta representan una oportunidad de recuperación, puesto que los propietarios tienen disposición de negociar (Cuadro 11). Sin embargo, el acceso a fondos municipales o privados para utilizar los predios en beneficio social es incierto.

Cuadro 11. Baldíos en venta.

No. De Predio	Localización	Superficie	Estatus	Observaciones
1	15 Tollocan casi esq. Guillermo Rojas	314.86	Privada	Bardeado sin uso aparente en venta
2	16 Cuilapan casi esq. Con Guillermo Rojas	1578.98	Privada	Bardeado, se utiliza como estacionamiento, en venta
3	17 Cuilapan esq. José María La Fragua	169.18	Privada	Bardeado sin uso aparente en venta
4	48 J. Ma. Morelos esq. Gómez Farías	276.12	Privada	Bardeado, en venta
5	49 Eduardo González y Pichardo entre J. Ma. Morelos y Plutarco González	1718	Privada	Bardeado se utiliza como estacionamiento, en venta
6	57 Coyotzin y Tenancingo	551.22	Privada	Utilizado como estacionamiento
7	91 Felipe Villanueva entre Miguel Hidalgo y Sebastián Lerdo de Tejada	1153.44	Privada	Bardeado sin uso aparente, en venta
8	133 Pedro Asencio entre	327.06	Privada	Bardeado, sin uso

		Plutarco González y J. Ma. Morelos			aparente, en venta
9	134	Vicente Villada entre Plutarco González y J. Ma. Morelos	735.42	Privada	Bardeada conserva fachada, sin uso aparente, en venta
10	140	Hermenegildo Galeana entre Gómez Farías e Instituto Literario	1049.37	Privada	Bardeado, en venta
11	148	Gómez Farías y Sor Juana	253.49	Privada	Bardeado, en venta
12	151	Carlos A. Vélez entre Juan Fernández Albarrán y Fco. Del Paso Castañeda	307.99	Privada	Bardeado, sin uso aparente, en venta
13	162	Manuel Contreras casi esq. Gómez Farías	192.45	Privada	Bardeado sin uso aparente, en venta
14	165	J. Ma. Morelos entre Isabel la Católica e Isidro Fabela	1870.12	Privada	Bardeado sin uso aparente, en venta

Trabajo de campo

Los baldíos de propiedad municipal y propiedad privada en venta, se agruparon en función de la superficie ocupada, tomando en cuenta que la recuperación por compra o expropiación, otorga prioridad a los de mayor superficie.

Los grupos de predios baldíos se organizaron de la siguiente manera: Mayor a cinco mil metros²; Dos mil a cinco mil metros²; Mil a dos mil metros²; Quinientos a mil metros²; Cien a quinientos metros².

En el grupo de predios baldíos de superficie mayor a cinco mil metros² se identificaron cuatro, que en conjunto tienen una superficie de 31,189.72 metros² (Cuadro 12).

Cuadro 12. Baldíos con superficie mayor a cinco mil metros²

No. De Predio	Localización	Superficie	Estatus	Observaciones
1 77	Hidalgo y Lerdo de Tejada casi esq. Tenango	7827.10	Privada	Bardeado sin uso aparente, antigua jabonera de la ciudad

2	86	Paseo Matlazincas y Agustín Millán	8439	Privada	Sin barda, se utiliza como campo de futbol
3	88	Lerma, Cuautitlán y Paseo de los Matlazincas	6454.88	Privada	Sin barda, sin uso aparente
4	110	Ilhuicamina y Eduardo Mendieta	8468.74	Privada	Sin barda, sin uso aparente

Trabajo de campo

El predio número 77, corresponde a la antigua fábrica de jabón, sugiere un proyecto que rescate el valor histórico del inmueble y de forma a nuevos usos y funciones. Los predios baldíos en el rango de superficie 2000-5000 metros², contabiliza doce, con superficie de 39,136.25 metros² (Cuadro 13).

Cuadro 13. Baldíos de dos mil a cinco mil metros cuadrados de superficie.

No. De Lote	Ubicación	Superficie (m2)	Estatus de propiedad	Observaciones
1	Jiquipilco, Toluca y Agustín Millán	2667.78	Privada	Sin barda, sin uso aparente
2	Callejón Toluca y Texcoco	2744.53	Privada	Bardeado sin uso aparente
3	Segunda Privada de Lerma y Paseo de los Matlazincas	3698.26	Privada	Bardeado sin uso aparente
4	Paseo de los Matlazincas entre Temascaltepec y El Oro	4430.33	Privada	Sin barda, sin uso aparente
5	San Miguel entre 18 de Marzo y Tollocan	3373	Privada	Bardas inconclusas, sin uso aparente
6	De Sultepec entre 18 de Marzo y Tollocan	2244.99	Privada	Sin barda, sin uso aparente
7	Moctezuma esq. Lucas Alamán	3751.52	Privada	Sin barda, sin uso aparente
8	Aztecas entre Privada Aztecas y Eduardo Mendieta	3780.89	Privada	Sin barda, sin uso aparente
9	Tollocan entre	2372.73	Privada	Sin barda, sin uso

		Aztlán y San Luis Obispo			aparente
10	118	Tollocan entre Nicolás Bravo y Toltecas	4503.51	Privada	Sin barda, sin uso aparente
11	168	Independencia casi esq. Leona Vicario	2676.86	Privada	Bardeado, sin uso aparente
12	179	Pedro Cortez y Privada de Pedro Cortez	2891.85	Privada	Tramos con y sin barda, viviendas de adobe deshabitadas.

Trabajo de campo

Estos baldíos se localizan al norte de la zona de estudio, presentan dificultad para la urbanización como resultado de la pendiente pronunciada. Los baldíos con superficie entre mil o inferior a dos mil metros², ascienden 20 predios que agrupan una superficie de 27,323.71 metros² (Cuadro 14).

Cuadro 14. Baldíos de mil a dos mil metros cuadrados de superficie.

	No. De Lote	Ubicación	Superficie (m2)	Estatus de propiedad	Observaciones
1	43	Manuel Ávila Camacho entre Gómez Farías y González y Pichardo	1731.46	Privada	Bardeado sin uso aparente
2	54	Lerdo de Tejada, Miguel Hidalgo y Fray J. de Alberto	1439.48	Privada	Bardeado sin uso aparente
3	62	Tenancingo y Otumba	1513.56	Privada	Cercado sin uso aparente
4	70	Toluca esq. Jiquipilco	1048.72	Privada	Sin barda, sin uso aparente
5	76	Callejón Toluca casi esq. Texcoco	1117.66	Privada	Bardeado sin uso aparente
6	90	Eduardo González y Pichardo entre Plutarco González y Gómez Farías	1718	Privada	Bardeado sin uso aparente
7	94	18 de Marzo, entre Temascaltepec y El Oro	1169.67	Privada	Sin barda, sin uso aparente
8	96	Paseo de los Matlazincas esq. El Oro	1555.54	Privada	Sin barda, sin uso aparente
9	97	Privada de Sultepec	1235.33	Privada	Bardeado sin

		entre 18 de Marzo y Paseo de los Matlazincas				uso aparente
10	106	Tollocan esq. San Miguel	1965.28	Privada		Sin barda, sin uso aparente
11	112	Tollocan casi esq. Aztlán	1118.32	Privada		Sin barda, sin uso aparente
12	114	Tollocan esq. Aztlán	1258.38	Privada		Sin barda, sin uso aparente
13	126	Nicolás Bravo entre Santos Degollado y Callejón Manuel Saleas	1271.13	Privada		Bardeado, sin uso aparente
14	131	Nicolás Bravo entre Santos Degollado y Callejón Manuel Saleas	1271.13	Privada		Bardeado, sin uso aparente
15	149	Gómez Farías esq. Sor Juana Inés de la Cruz	1330.15	Privada		Bardeado
16	163	Molero y Piña entre Isabel la Católica e Isidro Fabela	1039.04	Privada		Bardeado, sin uso aparente
17	167	Independencia entre Leona Vicario y J. Ma. Arratía	1396.15	Privada		Bardeado, sin uso aparente
18	169	Santos Degollado entre Leona Vicario y Avenida de los Maestros	1063.42	Privada		Bardeado, sin uso aparente
19	175	Pedro Cortez entre Abundio Martínez e Ignacio López Rayón	1871.83	Privada		Bardeado, sin uso aparente
20	181	Isidro Fabela entre Dr. Antonio Hernández y Dr. Eduardo Navarro	1209.46	Privada		Bardeado, sin uso aparente

Trabajo de campo

Los baldíos con superficie de 500 a mil metros cuadrados², registran 38 y una superficie de 25,355.95m² (Cuadro 15).

Cuadro 15. Baldíos de 500 a 1000 metros² de superficie.

No. De Lote	Ubicación	Superficie (m ²)	Estatus de propiedad	Observaciones
1	2 Francisco Villa esq. Altamirano	515.88	Privada	Bardeado sin uso aparente
2	3 Dr. Juan Rodríguez esq.	589.46	Privada	Bardeado sin

3	8	Paseo Colón Dr. Andrés Benavides casi esq. Paseo Tollocan	542.81	Privada	uso aparente Bardeado sin uso aparente, adjunto a un segundo baldío
4	10	Vicente Yáñez esq. Rodrigo de Triana	741.14	Privada	Bardeado sin uso aparente, adjunto a un segundo baldío
5	22	Hda. Huatulco Casi esq. Laguna de Tixtla	734.80	Privada	Bardeado sin uso aparente
6	40	J. Ma. Oviedo entre Ramón Corona y Vicente Villeda	893.29	Privada	Bardeado sin uso aparente
7	47	Eduardo González y Pichardo entre Constituyentes y Morelos	726.95	Privada	Bardeado se utiliza como estacionamiento
8	55	Coyotzin y Fran J. de Alberto	551.22	Privada	Utilizada como estacionamiento
9	56	Coyotzin y Otumba	544.79	Privada	Sin barda, sin uso aparente
10	64	Coyotzin esq. Isauro Garrido	682.42	Privada	Bardeado sin uso aparente
11	72	Agustín Millán entre Toluca y Refugio	622.16	Privada	Sin barda, sin uso aparente
12	78	Coyotzin, Lerdo de Tejada y Agustín Millán	500.84	Privada	Bardeado sin uso aparente
13	80	Otumba entre Lerma y Agustín Millán	590.43	Privada	Bardeado sin uso aparente
14	84	Tenango esq. Tenancingo	629.78	Privada	Bardeado sin uso aparente
15	85	Tianguistenco esq. Agustín Millán	572.02	Privada	Sin barda, sin uso aparente
16	89	Cuautitlán casi esq. Mexicalcingo	631.30	Privada	Sin barda, sin uso aparente
17	100	Lerdo de Tejada esq. Andrés Quintana Roo	878.54	Privada	Bardeado, se utiliza como estacionamiento
18	103	Andrés Quintana Roo entre 18 de Marzo y Texcoco	780.90	Privada	Bardeado sin uso aparente
19	108	Moctezuma entre Lucas Alamán e Ignacio Quiroz	629.65	Privada	Sin barda, sin uso aparente
20	116	San Luis Obispo entre	680.97	Privada	Sin barda, sin

		Tollocan y Aztlán				uso aparente
21	117	Chicomoztoc entre Nicolás Bravo y San Luis Obispo	553.48	Privada		Sin barda, sin uso aparente
22	119	Tollocan Casi esq. Toltecas	891.95	Privada		Sin barda, sin uso aparente
23	120	Tolotzin entre Pedro Cortés y Damián Corona	612.74	Privada		Sin barda, sin uso aparente
24	129	Cristóbal Olmedo esq. Ilhuicamina	709.94	Privada		Sin barda, sin uso aparente
25	137	Hermenegildo Galeana casi esq. J. Ma. Morelos	545.57	Privada		Bardeada conserva fachada, sin uso aparente
26	138	Vicente Villada entre Gómez Farías e Instituto Literario	833.26	Privada		Bardeado, sin uso aparente
27	139	Gómez Farías esq. Nicolás Bravo	660.30	Privada		Bardeado y cercado, sin uso aparente
28	144	Mariano Matamoros entre Francisco Murguía y Ramón Corona	698.26	Privada		Bardeado sin uso aparente
29	145	J. Ma. Arteaga esq. Juan Aldama	517.31	Privada		Bardeado sin uso aparente
30	146	Ignacio Manuel Altamirano entre J. Ma. Arteaga y Juan Álvarez	794.27	Privada		Bardeado sin uso aparente
31	147	Ignacio Manuel Altamirano entre J. Ma. Arteaga y Juan Álvarez	595.80	Privada		Bardeado sin uso aparente
32	153	Rep. De Brasil esq. Rep. De Ecuador	714.05	Privada		Sin barda, sin uso aparente
33	158	Nezahualcóyotl casi esq. Isidro Fabela	594.39	Privada		Bardeado, sin uso aparente
34	164	J. Ma. Morelos entre Isabel la Católica e Isidro Fabela	509.62	Privada		Bardeado, sin uso aparente
35	166	León Guzmán esq. A. Von Humboldt	989.32	Privada		Bardeado, sin uso aparente
36	171	Lerdo de Tejada entre A. Von Humboldt y J. Ma. Pino Suárez	731.26	Privada		Bardeado, sin uso aparente
37	172	Santos Degollado esq. J. Ma. Pino Suárez	583.43	Privada		Bardeado se utiliza como

38	178	Benito Juárez casi esq. Pedro Cortez	781.65	Privada	estacionamiento Bardeado, sin uso aparente
-----------	-----	--------------------------------------	--------	---------	--

Trabajo de campo

Los baldíos con superficie entre 100 y 500 m² cuadrados, registra el mayor número de predios (85), conforman una superficie de 22,742.75m² (Cuadro 16).

Cuadro 16. Baldíos de 100 a menos de 500 metros cuadrados de superficie.

	No. De Lote	Ubicación	Superficie (m2)	Estatus de propiedad	Observaciones
1	1	J. A. Torres casi esq. Heriberto Enríquez	173.23	Privada	Se utiliza como estacionamiento y auto lavado
2	4	Dr. Andrés Benavides casi esq. Dr. Juan Rodríguez	200.55	Privada	Bardeado sin uso aparente
3	5	Dr. Andrés Benavides casi esq. Fray Juan Pérez	416.32	Privada	Bardeado sin uso aparente
4	6	Puerto de Palos casi esq. Fray Juan Pérez	194	Privada	Bardeado sin uso aparente, adjunto a un segundo baldío
5	7	Puerto de Palos casi esq. Fray Juan Pérez	182.23	Privada	Bardeado sin uso aparente, adjunto a un segundo baldío
6	9	Carmen Serdán casi entre Dr. Juan Rodríguez y Fray Juan Pérez	447.17	Privada	Bardeado sin uso aparente
7	11	Quintana Roo Sur casi esq. Dr. Juan Rodríguez	190.88	Privada	Bardeado sin uso aparente, adjunto a un segundo baldío
8	12	Manuel Sotelo casi esq. Rodolfo Sánchez	314.65	Privada	Sin bardear sin uso aparente
9	13	Manuel Sotelo casi	157.83	Privada	Bardeado sin uso

		esq. Manuel Campos Mediana			aparente
10	14	Buque Colombo casi esq. Guillermo Rojas	200.54	Privada	Bardeado sin uso aparente
11	18	Enrique Carneado casi esq. Natalia Carrasco	143.74	Privada	Bardeado sin uso aparente
12	19	Francisco Carbajal esq. Natalia Carrasco	122.46	Privada	Bardeado sin uso aparente
13	20	Enrique Carneado esq. Natalia Carrasco	255.51	Privada	Bardeado sin uso aparente
14	21	Const. De 1857 esq. José Mirlo	118.08	Privada	Bardeado sin uso aparente
15	23	14 de Febrero casi esq. Hda. Huatulco	169.24	Privada	Sin barda completa, construcción detenida
16	24	Paseo de San Buena Aventura esq. S. Telmo	177.70	Privada	Bardeado sin uso aparente
17	25	Abrazo de Acatempan casi esq. Tollocan	163.58	Privada	Bardeado sin uso aparente
18	26	S. Ángel esq. S. Javier	213.42	Privada	Bardeado sin uso aparente
19	27	S. Marciano entre Paseo Universidad y Paseo de San Buena Ventura	159.2	Privada	Bardeado sin uso aparente
20	28	S. Salvador casi esq. Paseo Universidad	152.91	Privada	Bardeado sin uso aparente
21	29	S. Salvador casi esq. Paseo Universidad	180.70	Privada	Bardeado sin uso aparente
22	30	S. Bernardo entre Paseo Universidad y Dr. Gustavo Baz	178.62	Privada	Bardeado sin uso aparente
23	31	S. Juan casi esq. S. Luis	133.40	Privada	Sin barda, sin uso aparente
24	32	S. Juan casi esq. Dr. Gustavo Baz	367.17	Privada	Sin barda, sin uso aparente
25	34	José Mirlo casi esq. Horacio Zúñiga	122.46	Privada	Sin barda, sin uso aparente
26	35	Fernando Quiroz y Horacio Zúñiga	180.90	Privada	Bardeado sin uso aparente

27	36	Paseo Matlazincas interior del Calvario	246.49	Privada	Bardeado sin uso aparente, adjunto al Parque Matlazincas
28	37	José María Oviedo entre Villada y Callejón Paseo Matlazincas	437.50	Privada	Bardeado sin uso aparente, adjunto al Parque
29	38	Horacio Zúñiga entre Horacio Zúñiga y Quintana Roo	426.95	Privada	Bardeado sin uso aparente, adjunto al Parque. En venta, construida en abandono
30	39	J. Ma. Oviedo entre Horacio Zúñiga y Ramón Corona	429.56	Privada	Bardeado sin uso aparente, construcción en abandono.
31	41	José María Oviedo casi esq. Vicente Villada	445.29	Privada	Bardeado sin uso aparente
32	42	Gómez Farías esq. Silviano García	391.08	Privada	Bardeado sin uso aparente, construcción en abandono
33	44	González y Pichardo entre Manuel Ávila Camacho y Enrique Amman	192.83	Privada	Bardeado sin uso aparente
34	45	Felipe Villanueva entre Gómez Farías y Ávila Camacho	364.25	Privada	Bardeado construcción iniciada y abandonada
35	46	Silviano García esq. General J. Prim	392.84	Privada	Bardeado se utiliza como estacionamiento
36	50	José Luis Álamo y Constituyentes	444.59	Privada	Bardeado sin uso aparente
37	51	Leonardo Bravo casi esq. Gómez Farías	181.72	Privada	Bardeado sin uso aparente
38	52	José Ma. Roveló casi esq. Leonardo Bravo	184.12	Privada	Bardeado sin uso aparente
39	58	Paseo de los	321.81	Privada	Bardeado sin uso

		Matlazincas y Fray Juan de Zumárraga			aparente
40	59	Paseo de los Matlazincas	335.75	Privada	Bardeado sin uso aparente
41	60	Paseo de los Matlazincas	444.60	Privada	Bardeado sin uso aparente
42	61	Paseo de los Matlazincas	174.71	Privada	Bardeado sin uso aparente
43	63	Otumba esq. Isauro Garrido	251.79	Privada	Bardeado sin uso aparente
44	65	Texcoco casi esq. Ramón Villar	310.78	Privada	Bardeado sin uso aparente
45	66	Ramón Villar entre Texcoco y Tenancingo	379.97	Privada	Sin Barda, sin uso aparente
46	67	Tenancingo casi esq. Agustín Millán	266.62	Privada	Bardeado sin uso aparente
47	69	Texcoco casi esq. Agustín Millán	275.38	Privada	Sin barda, sin uso aparente
48	73	José María Velasco y José Refugio	456.04	Privada	Sin barda, sin uso aparente
49	74	José María Velasco y José Refugio	341.58	Privada	Sin barda, sin uso aparente
50	79	Coyotzin, Lerdo de Tejada y Lerma	330.68	Privada	Bardeado sin uso aparente
51	81	Fray Buenaventura y Aurelio Venegas	208.58	Privada	Bardeado, uso como almacén de materiales de construcción
52	82	Cuautitlán esq. Otumba	303.85	Privada	Bardeado sin uso aparente
53	83	Lerma entre Texcoco y Tenancingo	224.58	Privada	Bardeado sin uso aparente
54	92	Sultepec entre Toluca y Texcoco	212.39	Privada	Bardeado sin uso aparente
55	93	Chalco entre El Oro y Sultepec	297.61	Privada	Bardeado sin uso aparente
56	98	Xicohtencatl entre Lerdo de Tejada y Miguel Hidalgo	351.67	Privada	Bardeado sin uso aparente
57	99	Eduardo González y Pichardo entre Lerdo de Tejada y Miguel Hidalgo	191.59	Privada	Bardeado, se utiliza como estacionamiento

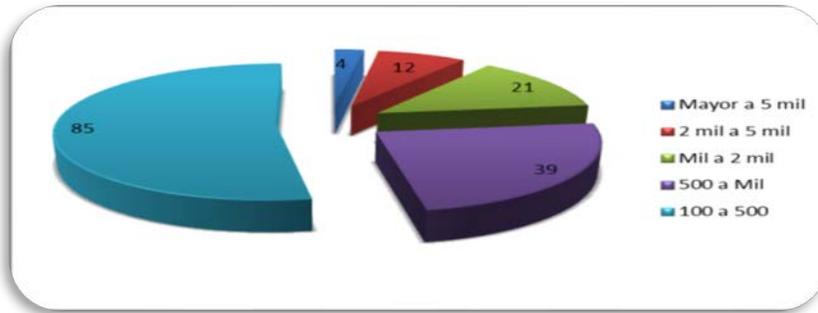
58	101	Lerdo de Tejada entre Pedro Asencio y 21 de Marzo	283.34	Privada	Sin barda, sin uso aparente
59	107	San Miguel entre 18 de Marzo y Tollocan	383.22	Privada	Sin barda, sin uso aparente
60	113	Tollocan esq. Aztlán	375.87	Privada	Sin barda, sin uso aparente
61	121	Aztecas esq. Eduardo Mendiola	135.56	Privada	Sin barda, sin uso aparente
62	122	Aztecas entre Eduardo Mendiola y Olmecas	122.43	Privada	Sin barda, sin uso aparente
63	123	Aztecas esq. Eduardo Mendiola	193.75	Privada	Sin barda, sin uso aparente
64	124	Enrique Olascoaga casi esq. Pedro Cortez	207.22	Privada	Sin barda, sin uso aparente
65	125	San Luis Obispo entre Cuitlapitoc y Pedro Cortés	209.97	Privada	Bardeado, sin uso aparente
66	127	Privada Ignacio Ramírez	486.24	Privada	Sin barda, sin uso aparente
67	128	Privada Ignacio Ramírez casi esq. Ilhuicamina	268.88	Privada	Sin barda, sin uso aparente
68	130	Xóchilt esq. Maxtla	185.57	Privada	Bardeado, sin uso aparente
69	135	Vicente Villada entre Plutarco González y J. Ma. Morelos	158.71	Privada	Bardeada conserva fachada, sin uso aparente
70	136	Hermenegildo Galeana entre J. Ma. Morelos y	308.54	Privada	Bardeado, sin uso aparente
71	141	Instituto Literario entre Mariano Matamoros e Ignacio Allende	243.25	Privada	Sin barda frontal, entre iglesia y restaurante
72	143	J. Ma. Arteaga esq. Mariano Matamoros	303.82	Privada	Bardeado sin uso aparente
73	150	Carlos A. Vélez entre Rafael M. Hidalgo y Venustiano Carranza	210.72	Privada	Sin barda, sin uso aparente
74	154	Rep. De Brasil entre	176.55	Privada	Bardeado, se

		Rep. De Ecuador y Rep. De Bolivia			utiliza como estacionamiento y auto lavado
75	155	Isabel la Católica entre 5 de Mayo y Rep. De Venezuela	174.77	Privada	Bardeado, sin uso aparente
76	156	Rep. De Venezuela esq. Panamá	391.16	Privada	Bardeado, sin uso aparente
77	157	Juan Álvarez entre J. Ma. Arratia e Isabel la Católica	208.04	Privada	Bardeado, sin uso aparente
78	159	Nezahualcóyotl casi esq. Isidro Fabela	190.46	Privada	Bardeado, sin uso aparente
79	161	Manuel Contreras casi esq. Tollocan	179.32	Privada	Bardeado, sin uso aparente
80	170	Santos Degollado entre Leona Vicario y Avenida de los Maestros	494.57	Privada	Bardeado, sin uso aparente
81	173	entre Santos Degollado y Gómez Pedraza	315.78	Privada	Bardeado, sin uso aparente
82	174	Sor Juana Inés de la Cruz casi esq. Gómez Pedraza	286.92	Privada	Sin barda, sin uso aparente
83	176	Pedro Cortez esq. Abundio Martínez	268.05	Privada	Bardeado, sin uso aparente
84	177	Paseo Tollocan y Acatempan	475.23	Privada	Sin barda, sin uso aparente
85	180	Privada de Pedro Cortez entre Margaritas y Pedro Cortes	371.12	Privada	Bardeado, sin uso aparente

Trabajo de campo

En el grupo de predios de propiedad privada, no están en venta 159, el mayor número corresponde los que tienen superficie entre 100 y 500 m², el grupo con menor número de baldíos contiene predios con superficie mayor a los cinco mil m² (Figura 12).

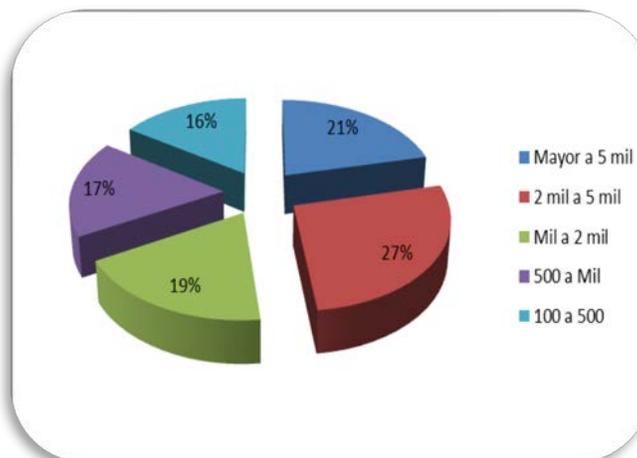
Figura 12. No. Predios baldíos por grupo de superficie m²



Elaboración propia

Los baldíos con superficie mayor a cinco mil m² concentran 21% de la superficie total de los predios en propiedad privada que no están en venta. Los baldíos con superficies entre dos mil y cinco mil m², concentran 27% de la superficie total, los predios con superficie entre mil y dos mil m² representan 19%. (Figura 13).

Figura 13. % de superficie por grupo de predios baldíos.



Elaboración propia

Los baldíos con superficie entre 500 y mil m² constituyen 17% y 16% los baldíos con superficie entre 100 y 500 m²

Finalmente se registraron tres baldíos que no se clasificaron, no fue posible definir el régimen de propiedad, el ayuntamiento no contaba con la información y no se localizó a los propietarios (Cuadro 17). En caso de recuperarse, deberá establecer la legitimidad y la estrategia a utilizar para su recuperación.

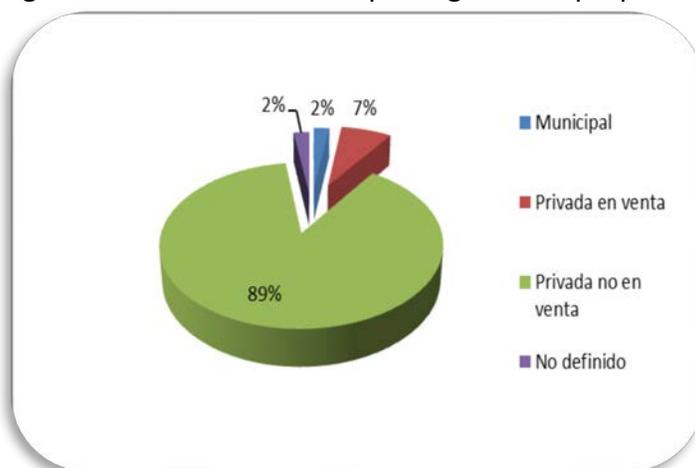
Cuadro 17. Baldíos con estatus de propiedad indefinido

No. De Lote	Ubicación	Superficie (m2)	Estatus de propiedad	Observaciones
33	Paseo de San Buenaventura esq. Leonardo Bravo	401.76	No se cuenta con el estatus de propiedad	Sin barda, sin uso aparente
132	Texcoco entre Martín Rivera y Nicolás Bravo	641.55	Estatus no definido	Sin barda, sin uso aparente
142	Hermenegildo Galena entre Juan Álvarez y J. Ma. Arteaga	1350	Estatus no definido	Bardeado sin uso aparente

Trabajo de campo

La superficie total de los predios baldíos, corresponde a 160, 363.85 metros² (16.07 ha). En este conjunto el 2% pertenece al municipio, 7%, en propiedad privada en venta, el 89% corresponde a predios de propiedad privada que no están en venta. Los baldíos en estatus de propiedad indefinido 2% (Figura 14).

Figura 14. % Predios baldíos por régimen de propiedad



Elaboración propia

No obstante que la expropiación puede justificarse y se tiene soporte jurídico, para los propietarios es un proceso complejo e impositivo.

3.1.2. Condiciones de los predios baldíos.

La condición de uso destaca los predios sin uso aparente (78%), seguidos por los que se utilizan como tiraderos de basura y estacionamiento. Ante la ausencia de barda perimetral los baldíos se convierten en objetos de libre acceso para depositar basura, crece la maleza y se promueve la fauna nociva.

Se observó que los baldíos sin barda perimetral se convierten en tiraderos de basura y focos de infección, además áreas de inseguridad para la población (Imágenes 1, 2 y 3).



Imagen 1. Baldíos sin barda



Imagen 2. Baldíos con fachada



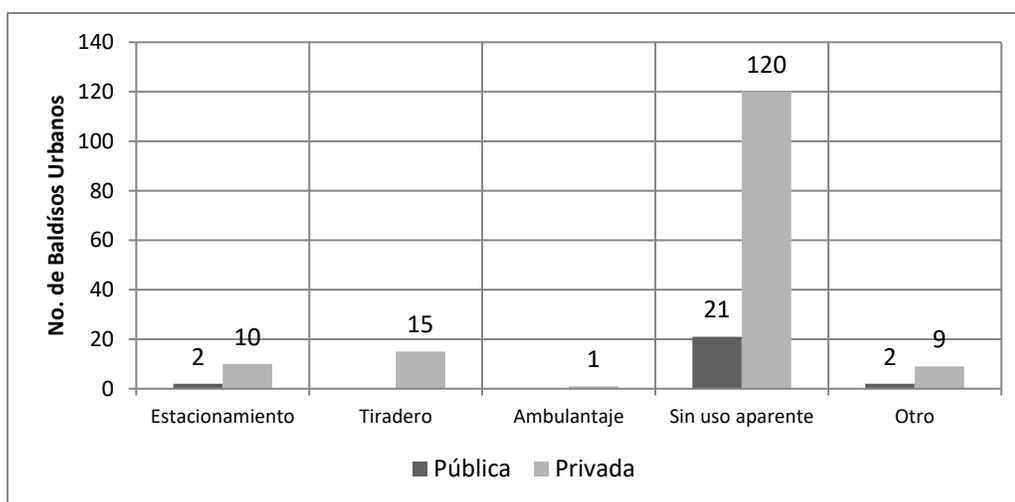
Imagen 3. Aprovechamiento como estacionamiento.

En el centro los predios baldíos conservan las fachadas como instrucción del proceso normativo de conservación de centros históricos, al interior carecen de construcción o ha empezado a colapsarse.

Las fachadas son elemento que puede ser la base de una tipología temática que se

combine con elementos naturales. Se detectaron predios que tienen barda perimetral, carecen de uso o son habilitados como estacionamientos temporales en espera de concretarse la venta. La mayoría carece de mantenimiento lo cual afecta la imagen urbana (Figura 15).

Figura 15. Condición de uso de los baldíos urbanos



Elaboración propia

La condición de uso destaca los predios sin uso aparente (78%), seguidos por los que se utilizan como tiraderos de basura y estacionamiento. Ante la ausencia de barda perimetral los baldíos se convierten en objetos de libre acceso para depositar basura, crece la maleza y se promueve la fauna nociva. Los predios usados como estacionamiento son el ejemplo de un negocio lucrativo, caracterizado por baja inversión, altas tasas de ganancia y cercanía al centro de la ciudad.

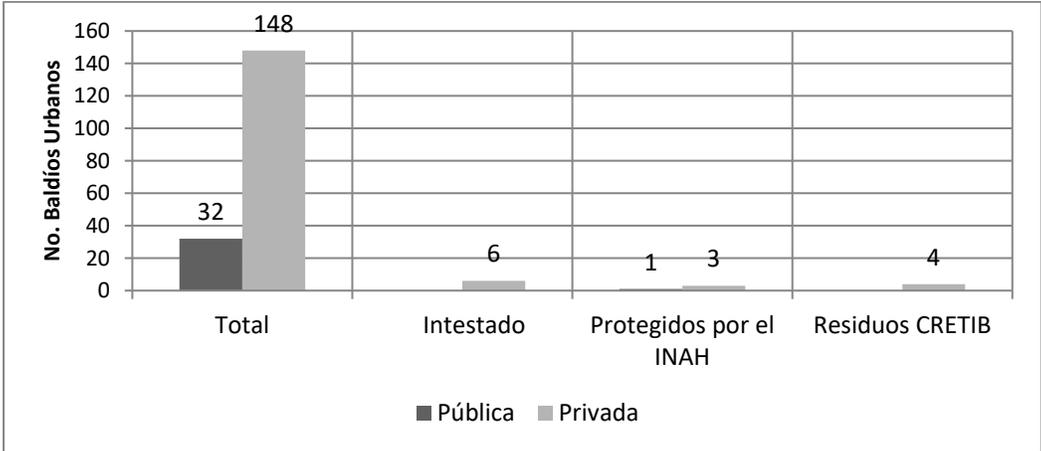
3.1.3. Factores que influyen en la recuperación de baldíos urbanos.

El eje estructural del análisis es el baldío (s) urbano (s), cuyo potencial de aprovechamiento se asocia como elemento articulador del ordenamiento urbano. Los baldíos que presentan limitantes para recuperarlos, representan 8% del total, la mayoría tiene barda perimetral, superficie de 101 a 10,000 mts² y sin uso aparente.

Los predios intestados implican un proceso jurídico que puede ser largo si los involucrados no se ponen de acuerdo para legalizar la propiedad (Juicio de sucesión para la asignación de los herederos, avalúo del bien y resolución).

Gran parte de las edificaciones históricas tienen régimen de propiedad privada y aunque se contemplan los convenios con los gobiernos para incentivar el registro de las edificaciones a través de la deducción del impuesto predial (Figura 16).

Figura 16. Baldíos urbanos con alguna limitante para recuperarlos



Elaboración propia

Los predios con edificaciones históricas solo se registran si los propietarios lo solicitan, implica investigación, catalogación e inscripción en el Registro Público de Monumentos y zonas Arqueológicas del Instituto Nacional de Antropología e Historia (Historia, 2013). Al no existir interés, los propietarios optan por dejarlos en abandono.

Los predios con residuos peligrosos (CRETIB: Corrosivos, reactivos, explosivos, inflamables y biológico-infecciosos), requieren de un costoso saneamiento, lo cual no es rentable para los propietarios y lleva al abandono, situación que puede ser un factor para su recuperación, pero el alto costo de su saneamiento lo excluye de una política inmediata de recuperación.

Los bienes públicos destinados a la colectividad y los bienes privados, tienen características propias y se rigen por acuerdos legales y sociales, que imponen normas y valores de

comportamiento en la ciudad. En los baldíos urbanos del área de estudio prevalece el régimen de propiedad privada en 82% y solo 2.2% está en venta (Cuadro 17).

Cuadro 15. Baldíos urbanos respecto tipo de propiedad y situación de venta.

TIPO DE PROPIEDAD	PÚBLICA	%	PRIVADA	%
VENTA				
SI	17	9.4	4	2.2
NO	16	8.8	143	79.4
TOTAL	33	18.2	147	81.64

Elaboración propia con base en trabajo de campo.

Para efectos de determinar la base gravable para calcular el monto de pago de impuestos y derechos sobre el bien, y la compra-venta, afectación o expropiación se requiere avalúo catastral y comercial, respectivamente (México, Servicios, 2015).

Los propietarios privados aparentemente carecen del interés comercial, lo cual conduce a la especulación, este proceso artificial caracteriza el encarecimiento y la concentración de un bien inmueble de consumo final, que por su naturaleza no se deteriora e incrementa su precio en el tiempo.

En esta dimensión la oferta de la tierra es función de los demás bienes, de los impuestos y de las expectativas de comercialización (Schiller, 1994), y dadas las imperfecciones en el mercado de suelo urbano, el precio privado es significativamente distinto a los precios sociales (Jaramillo, 2003).

La indagación sobre los precios de baldíos en venta, mostro que en el centro de la ciudad el m² de terreno oscilo entre 15,000 y 20,000 pesos MN, en el borde exterior de Paseo Tollocan 6,000 pesos y en Paseo Tollocan Norte 2,200, esta zona concentra el mayor número de baldíos, lo que se explica por la pendiente que dificulta la urbanización y la dotación de servicios básicos, el equipamiento y los servicios juegan un papel principal en la variación de los precios de venta. El estado de abandono de los baldíos urbanos define el universo de intervención y advierte que la mayor limitante para los proyectos de recuperación o remodelación está en la carencia de recursos financieros (Cuadro 18).

Cuadro 18. Estado de los predios baldíos urbanos

Estado de los predios baldíos	Porcentaje	No. predios
Fachadas originales en mal estado	3%	5
Abandono con maleza y con escombros	85%	152
Demolidos	7%	13
Gestión del gobierno municipal	2%	4
Sin dominio cierto.	1%	2
Ubicados en zona de riesgo.	2%	4

Elaboración propia con base en el trabajo de campo

Los predios ubicados en zonas de riesgo (hundimiento, inundación, deslaves), como es el caso del predio ubicado encima de la bóveda del río Verdiguél, la solución del ayuntamiento fue el desalojo de los propietarios, en otros predios el potencial de aprovechamiento no solo depende de la superficie, sino de proyectos de recuperación sobre la base de fondos económicos gestionados y predestinados para ello.

El ejemplo emblemático de los baldíos en propiedad privada, está representado por el predio de la antigua fábrica de jabón en la ciudad de Toluca, éste tiene una superficie de 7,827.10 m², por décadas se mantuvo sin uso aparente, una vez puesto en venta y adquirido se encuentra en proceso de recuperación y no necesariamente con fines colectivos. Otro predio de 8,439 m² es utilizado por los vecinos como campo de fútbol, está en venta y la única forma de adquirirlo es mediante la compra, el precio medio indica que costaría 18,565,800 pesos M/N, entonces ¿quién podría pagarlo?

En la formación de vacíos urbanos intervienen las prácticas socioculturales de la ciudadanía, el modelo de ocupación del suelo, los periodos de inestabilidad económica que posicionan al suelo como una forma de inversión, la brecha salarial, la multiplicidad de agentes que intervienen en la producción de los espacios, la poca inversión de fondos públicos en áreas urbanas y la variación en el tipo de renta urbana que se genera (Barbieri, Fina, & Subirats, 2011).

3.1.4. Baldíos urbanos y espacio público.

En términos generales las autoridades municipales contemplan la recuperación de espacios públicos para la convivencia y disfrute familiar (México, 2003), también acciones para la remodelación de algunos edificios históricos, sin embargo, no contemplan de manera sistemática en la planeación y en la política urbana una estrategia de gestión basada en la recuperación de baldíos urbanos para fines colectivos.

El aprovechamiento físico de los predios de propiedad pública, es el resultado final de un proceso que depende, de la adecuada administración del patrimonio inmobiliario del municipio de Toluca. Si las administraciones desarrollan procesos exitosos de organización, sistematización y saneamiento jurídico de la propiedad inmobiliaria pública, se habrán logrado importantes avances para diseñar y poner en marcha estrategias integrales y sostenibles de mejoramiento del espacio público.

Es conveniente que los gobiernos prioricen algunas zonas por su importancia comercial, cultural, ambiental o recreativa, que tengan un alto impacto, y que se complementen con otras iniciativas o proyectos.

3.1.4.1. Tipología del espacio público.

Desde el punto de vista jurídico el espacio público está vinculado a la acepción de bienes de dominio público y se define como aquellos que "...pueden ser aprovechados por todas las personas, con las restricciones establecidas por la ley.

Los bienes del servicio público, son los destinados a un fin específico y que pueden ser aprovechados en términos de las disposiciones legales" (Estado de México, 2012). En la dimensión social, el espacio público es un bien de dominio público, lo que significa que pertenece a todos. Su cantidad y calidad, así como el uso refleja la capacidad que tienen las personas que habitan en las ciudades de vivir colectivamente, en estos lugares las personas ejercen de forma plena la ciudadanía, a la vez que se genera sentido de pertenencia, lo cual es vital en la cultura de una comunidad.

La forma como se integran y articulan los diferentes elementos del espacio público responden, al uso y la función principal que las caracteriza, por ello aprovechar los baldíos urbanos, implica considerar el tipo de uso se desea implementar (Cuadro 19).

Cuadro 19. Tipología del espacio público.

Relación entre el peatón y el ciclista	Banqueta	Área lateral de una vía, destinada al peatón, ciclista, permanencia y al tránsito exclusivo de los peatones.
	Calle	Zona de la vía destinada para la circulación de los vehículos.
	Camellón	Separador de la dirección del flujo vehicular de la calle que proporciona protección a los peatones.
	Ciclopista	Destinada a la circulación de bicicletas debidamente señalizada y delimitada.
	Alameda	Zonas de reserva vial, definidas para la implantación de sistemas peatonales, a través de corredores verdes, dotados de mobiliario urbano y arborización.
Articulación social y recreación	Andador	Zona de espacio público, destinada para el tránsito exclusivo de peatones.
	Jardín	Área libre, de propiedad privada, que hace parte social y del espacio público, la cual está comprendida entre recreación la línea de demarcación de la vía y el paramento de construcción, no se admite ningún tipo de construcción.
	Parque	Espacio verde, de uso colectivo, actúa como regulador del equilibrio ambiental; es elemento representativo del patrimonio natural y se destina a la recreación, contemplación y ocio de los ciudadanos.
	Zona Verde	Es el conjunto de áreas de servicios e instalaciones físicas de uso público y carácter colectivo que hacen parte del espacio público.
De interés general	Plaza	Es un espacio abierto destinado al ejercicio de actividades de convivencia ciudadana.
	Bóvedas	Zonas de recubrimiento de ríos y arroyos, no edificables, consideradas zonas de riesgo.

Pasos a desnivel	Cruce de dos o más vías donde se construyen pasos elevados o subterráneos para la solución de algunos flujos de tráfico.
------------------	--

Elaboración propia con base en (Bogotá, 2000).

La importancia de recuperar los predios baldíos para la gestión de espacios públicos deriva de las diferentes funciones que cumplen los elementos que lo integran, destacan los que pertenecen al ámbito del ordenamiento territorial, entre los que sobresalen los siguientes:

El espacio público es un elemento estructurador y modelador de la ciudad, y determina las relaciones de convivencia de los habitantes.

Contribuye a la conservación de recursos naturales y ecosistemas, lo cual reduce los niveles de contaminación de las ciudades y crea un medio ambiente habitable (Saldarriaga, 2002); genera seguridad a los ciudadanos y brinda oportunidades de valoración a las propiedades; equidad e identidad en las comunidades urbanas; contribuye a regular y equilibrar el transporte público y en la preservación de la memoria histórica, a través de la conservación del patrimonio cultural.

Contar con espacios públicos amplios, bien iluminados, de fácil acceso, señalizados, arborizados, con un mobiliario adecuado y libre de cualquier tipo de invasión, es factor importante para la calidad de vida de las ciudades. Este es uno de los retos que enfrentan los gobiernos, de lo contrario se corre el riesgo de la desintegración social.

Es fundamental reconocer el espacio público por cuanto éste es patrimonio común y, por lo tanto, debiese primar sobre los intereses privados. El espacio público es el lugar de la asamblea, del mercado, de la fiesta, de la justicia, del teatro, del trabajo, del juego, del encuentro, de la conversación, de la religión, del carnaval, de la música” (García, 1999). A través de él, los ciudadanos se apropian de su ciudad, lo cual permite que se comprometan activamente en su desarrollo.

La gestión pública para ampliar, preservar y recuperar las áreas públicas de la Ciudad de Toluca debe estar encaminada a reducir las desigualdades económicas y sociales, y mejora

la calidad de vida. Sin embargo, el acceso a lugares para la recreación, el ocio y el deporte, se ve cada vez más limitado a quienes tienen la oportunidad de acceder a clubes o centros deportivos, a los grandes fraccionamientos con parques y lagos; y otros tipos de espacios privados. El espacio público ofrece la posibilidad de acceder a lugares de manera gratuita, sin distinción de su condición social, raza o religión, tal y como lo marca la Carta Magna.

La calidad del espacio público constituye un factor clave de la productividad urbana. A través de él se articula la redistribución de la riqueza” (García, 2010).

Los elementos que se toman en cuenta en una política de recuperación del espacio público, son:

- Elementos naturales: son aquellas áreas, cuya función principal es ecológica, la preservación y conservación de los ecosistemas, producción de agua y oxígeno, la conservación del paisaje urbano e inclusive la producción de bienes y servicios.
- Elementos artificiales o contruidos, son aquellos diseñados y desarrollados por el hombre, para facilitar actividades propias de las ciudades: Áreas de los sistemas de circulación peatonal y vehicular; las áreas articuladoras del espacio público y encuentro: Parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio, plazas, escenarios deportivos; culturales y de espectáculos al aire libre; las áreas para la conservación y preservación de las obras de interés público y los elementos urbanísticos, arquitectónicos, históricos, culturales, recreativos, artísticos y arqueológicos: Murales, esculturas, fuentes ornamentales los que incluyen el patrimonio de conservación cultural y arquitectónica, que contribuyen a preservar la historia y memoria colectiva de las ciudades (Colombia, 2005).

Disposiciones generales que inciden en la recuperación de los predios urbanos baldíos.

En el presente capítulo se exponen los instrumentos que dirigen la política urbana nacional con el fin de reconocer los elementos normativos aplicables en las tres esferas de gobierno, Federal, Estatal y Municipal, e identificar los elementos que fortalezcan el proyecto de política de intercambio de plusvalías dirigida a la recuperación de los predios urbanos baldíos.

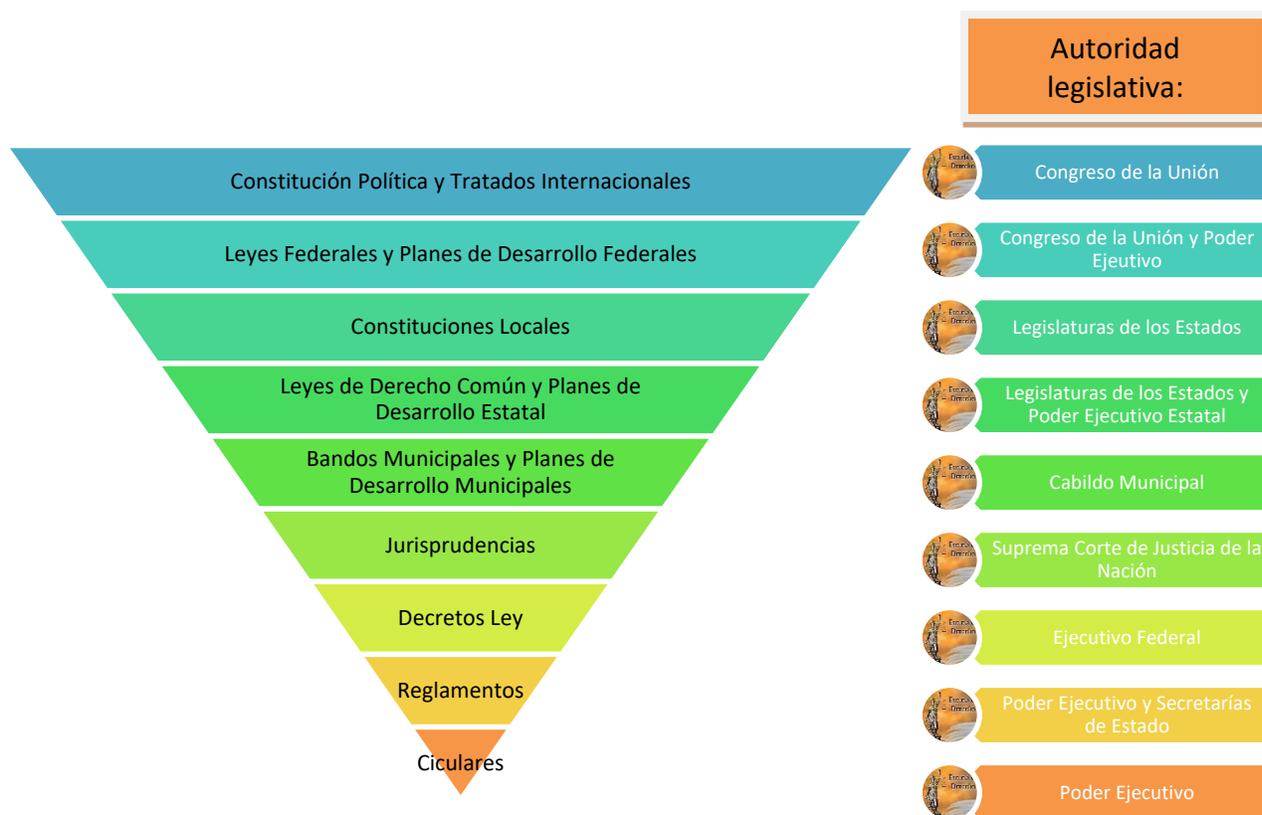
Así mismo se busca reconocer los elementos presentes en la normatividad aplicable y el marco de planeación entendiéndose como políticas, planes y programas en los entes de gobierno relacionadas con la gestión y el aprovechamiento de baldíos urbanos.

En primer lugar, el uso del suelo en México está sujeto al control de los instrumentos de planeamiento de distintas autoridades públicas. Ello significa que el tipo de uso y la oferta de suelo están supeditados a la política urbanística y a las medidas de ejecución de los Planes, como reparcelación o creación de servicios.

Por consiguiente, puede decirse que el uso del suelo en nuestro país está sujeto, a diversas normas que vinculan a los propietarios. En segundo lugar, la construcción está sujeta a un riguroso procedimiento de licencias urbanísticas, cada nuevo edificio o proyecto exige una licencia oficial. Las solicitudes se verifican para comprobar si se atienen a los planes urbanísticos y al interés público.

Las autoridades públicas controlan la ordenación urbana y regional (mediante su función de asignación), gestionan la oferta de suelo de construcción, influyen en los precios del suelo y en la distribución de la propiedad inmobiliaria. Lo anterior se ejemplifica en la figura 17.

Figura 17. Escala Jerárquica de la Leyes en materia Urbana en México.



Elaboración propia con referencia en (Kelsen, 1986).

Por lo anterior podemos afirmar que la naturaleza vinculante del Derecho Urbanístico y el sistema de planeación urbana son importantes en el margen discrecional; por consiguiente, el desarrollo territorial está influido por un sistema planificado; por ende, resulta trascendente exponer las bases legislativas del derecho de propiedad y los sistemas de planificación en las tres esferas de gobierno: federal, estatal y municipal.

4.1 Marco normativo

El Derecho como disciplina se comprende como el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta externa del hombre en sociedad, o bien, el querer autárquico e inviolablemente vinculador, es decir, el cuerpo de normas a las que se somete el pueblo una vez que decide

incorporarse a la voluntad del Estado a cambio de una seguridad y satisfacción de sus necesidades colectivas.

En este marco quedan protegidos sus bienes, esencia de la teoría del liberalismo, pero cuando esa garantía individual sobre pasa los derechos de la colectividad, el Estado investido de autonomía ejerce su poder coercitivo para su resguardo, esto se refleja en el problema de estudio cuando la propiedad privada afecta de forma indirecta o directa a la propiedad pública, poniendo en riesgo el equilibrio social.

El punto de referencia que se utiliza para la conformación del Derecho Urbanístico es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, que inicialmente no reguló la materia urbanística de forma específica y sistematizada, la regulación para las ciudades se desarrolló a través de diversos títulos competenciales en materia de población, sanidad de las construcciones y creación de nuevos centros de población, monumentos arqueológicos, medio ambiente, entre otros, pero sin que pudiera considerarse de un Derecho urbanístico sistemático u ordenado.

Tomando en consideración la supremacía de las leyes, las normas que regulan la materia urbana son las siguientes:

4.1.1 Ámbito Federal

I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La ley suprema en nuestro país es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la que se desprenden dos derechos contenidos en el artículo 4º, párrafos cuarto y quinto que establecen los derechos a un ambiente sano y a la vivienda.

Artículo 4, párrafos cuarto y quinto:

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

La satisfacción de la vivienda en el género humano, siempre ha representado una búsqueda constante, en virtud de que es una necesidad familiar básica de cuya satisfacción dependen la alimentación, la salud, la educación, entre otras, pero, sobre todo, la estabilidad física y emocional, con respecto a la inamovilidad y la tranquilidad que les proporciona a los miembros de la misma. Es por ello, que la satisfacción de la vivienda es un parámetro del desarrollo social de una comunidad (Lara, 1995).

El derecho a la vivienda guarda estrecha relación con otros derechos. Desde el punto de vista de los sujetos, el derecho a la vivienda es un derecho que los instrumentos jurídicos internacionales asignan lo mismo a la niñez que a las minorías, a los trabajadores que a los inmigrantes. Desde el punto de vista de su objeto, la posibilidad de contar con una vivienda digna es condición necesaria para poder disfrutar de otros derechos, empezando por el más elemental de la dignidad humana, pero siguiendo también con los derechos de libre residencia, de tránsito, de seguridad jurídica, a la privacidad, a la inviolabilidad del domicilio o de la correspondencia, al medio ambiente adecuado, a la salud, etcétera (Carbonell, 2004).

En la Estrategia Mundial de la Vivienda preparada por la ONU, la vivienda adecuada se define como:

Un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable (Carbonell, 2004).

Así pues, la Constitución Federal despliega sus efectos normativos, por lo que hace al derecho a la vivienda, en dos diferentes sentidos:

Es así que la vivienda vincula a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada una en su respectivo ámbito de competencia, para proporcionar, legislar y resolver las controversias que se susciten en torno a la satisfacción y adquisición de vivienda adecuada para los mexicanos; de ésta manera, es responsabilidad del Poder Legislativo, proporcionar los ordenamientos idóneos, incluyendo la urbanística, para que la vivienda se convierta en un verdadero derecho idóneo, digno y decoroso que permitan la integración del resto de las materias jurídicas.

El derecho ambiental es una garantía constitucional que obliga a una revisión de las garantías fundamentales como el derecho al libre tránsito, a una vivienda, la libertad de asociación, el derecho de propiedad, entre otros.

Para valorar el grado de cumplimiento, existen dos indicadores que nos permiten identificar si las políticas públicas y la legislación están cumpliendo con sus objetivos, estos son: la cantidad de áreas naturales protegidas que existen en el país; y la cantidad de tierra que se ha querido sustraer al régimen.

El Derecho Urbanístico procura mejorar el nivel y la calidad de vida de la población mediante el desarrollo sostenible y la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.

Por lo tanto, al converger en el Derecho Urbanístico factores ambientales, urbanos y sociales, la población resulta ser un eje de suma importancia para llevar a cabo las políticas públicas, en este sentido, el artículo 14 Constitucional, fundamento de la garantía de audiencia y resguarda el derecho de propiedad, ya que del mismo texto se desprende que nadie puede ser privado de su libertad, propiedades, posesiones o derechos, sino mediante un juicio seguido ante los tribunales. Este artículo cobra vital importancia dado que cualquier política pública, reforma u ordenamiento que se proponga como estrategia de urbanismo de renovación no podrá exceder los límites que marca la Carta Magna.

Considerando el ambiente y la propiedad, las determinaciones urbanísticas deben evitar causar impactos al ambiente natural, tales como el propio ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, los planes y programas de desarrollo urbano, y obviamente la zonificación de usos de suelo municipales. De lo anterior es indispensable la coordinación entre las diversas esferas de gobierno, acto jurídico que tiene su fundamento en el artículo 26 Constitucional, que a la letra dice:

Artículo 26 Constitucional: El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Por lo tanto, el artículo 26 Constitucional señala cuatro aspectos importantes con respecto a la planeación:

1. Obliga al Estado a organizar un Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional;

2. Observar la Constitución Política Federal, como documento básico, ya que en ésta es en donde se establecen los principios y directrices que nos rigen como Estado-nación;
3. La planeación será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales con la finalidad de incorporar sus aspiraciones y demandas al plan y los programas de desarrollo;
4. El gobierno federal y de las entidades federativas, se sujetarán al Plan Nacional de Desarrollo, quienes a su vez elaborarán sus programas y planes, así como a los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación de los mismos.

En conclusión, la planeación democrática es un proceso que constituye lo que se ha dado en llamar un ámbito pre parlamentario y paragubernamental, ya que constituye un proceso de formación de voluntad nacional que trabaja en paralelo a los mecanismos tradicionales de gobierno y aun a los propios partidos políticos (De la Madrid, 2006).

En el Sistema de Planeación Democrática se estableció la obligatoriedad de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo para cada sexenio del cual se derivarían programas sectoriales, regionales e institucionales. A los estados y a los municipios también se les encomendó la realización de sus planes respectivos. Para la instrumentación de los planes se tendrían que elaborar programas operativos anuales (Soberanes, 1997).

A nivel federal se ha expedido la ley reglamentaria correspondiente, la Ley de Planeación, misma que ha sido ajustado a los diversos cuerpos normativos de las legislaciones estatales e incorporadas a sus propios planes de desarrollo.

Por lo tanto el Plan Urbanístico elaborado por cada entidad federativa, es: Un instrumento, aprobado por un acto del Poder público, que ordena el territorio, estableciendo previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población; regula la utilización del suelo para su destino público y privado y, en especial, su urbanización y edificación, y al hacerlo, define el

contenido del derecho de propiedad y programa el desarrollo de la gestión urbanística (Carbonell, 2004).

El objeto del Plan es resolver dos problemas: el de la localización, con referencia a los terrenos destinados a sistemas generales y edificios públicos, y el de la zonificación, respecto a la edificación privada, fijando la densidad de la población de cada zona, porcentaje de terreno vacante con construcciones, volumen, forma, número de plantas y clase y destino de los edificios (Martínez, 2010).

Lo anterior repercute también en materia agraria, pero ante todo, para la elaboración de todo plan o política de planeación no se puede dejar a un lado los derechos patrimoniales de la población que encuentran su sustento legal en el artículo 27 relacionado con la propiedad de la tierra, que establece que las tierras comprendidas dentro del territorio nacional, corresponden originalmente al Estado, quien transmite el derecho de éstas a los particulares, no obstante en caso de ser de utilidad pública, el estado tiene el derecho a realizar la expropiación mediante la indemnización de los propietarios.

Continúa diciendo en el párrafo tercero que “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”; de la interpretación hermenéutica de dicho párrafo se desprende que el Estado puede extinguir, ampliar o modificar la propiedad privada cuando exista un interés público superior; por lo tanto en el caso de estudio, la renovación de la ciudad y la incorporación de los baldíos urbanos para la satisfacción de necesidades se considera un beneficio social que permite la modificación del régimen de propiedad a través del procedimiento de expropiación (Martínez, 2010).

La utilidad pública justifica la expropiación en su caso de los baldíos urbanos, para el desarrollo, mejora y preservación de los centros urbanos (ciudades). El mismo párrafo señala que:

“...En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios...”

La recuperación de baldíos, puede establecerse como una política justificada en el párrafo anterior, al tratarse de acciones de interés público y medidas de ordenamiento de asentamientos humanos, a través de diferentes estrategias que contribuyan al mejoramiento del equilibrio ecológico dentro de los centros de población.

Así mismo y como ha sido referido en el marco teórico existen dos medios para poder regular el valor del suelo, estos medios son de carácter normativo, es decir, un medio de control derivado de las contribuciones de carácter fiscal y que se encuentre representado en las contribuciones de mejoras, que tiene su base jurídica en el artículo 31 fracción IV, de la Constitución Política, que a la letra dice:

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Por lo anteriormente fundado el Estado está facultado para exigir el pago de un impuesto en ejercicio de su facultad potestativa, y a su vez es una obligación de los ciudadanos mexicanos contribuir al gasto público, por lo tanto la falta de políticas públicas y estrategias que permitan regular el valor del suelo no deriva de una falla legislativa, sino de un error administrativo al momento de establecer los impuestos correspondientes para poder

recuperar las plusvalías derivadas de los bienes y servicios que son utilizados y no pagados por los dueños de baldíos, teniendo que asumir el estado el costo de las externalidades negativas y los propietarios internalizando los beneficios de obras públicas cubiertas con los ingresos del resto de la ciudadanía.

Lo anterior es coligado en relación al artículo 73, fracción XIX de la Constitución, que faculta al congreso para:

XIX. Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.

Derivado de lo anterior el Congreso de la Unión puede establecer las bases normativas para llevar a cabo la recuperación de terrenos baldíos de la cual se desprenda la política pública oportuna, del mismo modo nos enuncia que es su atribución establecer los precios de los predios, de forma tal que más allá de un valor comercial, el Congreso puede reducirlos generando que los particulares se ven obligados a enajenarlos por no representar un incremento al valor de sus propiedades en estado de abandono.

Así mismo el artículo 115 Constitucional establece las bases normativas del municipio, facultándolo para administrar su patrimonio, es decir, y en el caso que nos ocupa los bienes de dominio público, los baldíos urbanos que pertenecen al municipio, lo anterior se encuentra referido en la fracción II del artículo de referencia que a la letra dice:

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

La segunda atribución que precisa el artículo 115 es la prestación de servicios públicos por parte del municipio, sin duda resulta trascendente ya que para poder brindar una atención de calidad el ayuntamiento requiere de espacios suficientes, mismos que pueden ser obtenidos si se gestiona de forma adecuada la recuperación de baldíos urbanos, lo anterior se sustenta en la fracción III del artículo de referencia que se cita a continuación:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

Por último, y no menos importante, el artículo 133 constitucional señala:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En él se expresa la graduación normativa que el Estado Mexicano debe observar con el objeto de establecer las jerarquías en la aplicación de las leyes. Se destacan, la observancia, generalidad y aplicación dentro del territorio nacional de los Tratados Internacionales que

estén en estricto apego a la Constitución Federal; por lo tanto, las leyes federales también deben observar las disposiciones que emanen de los tratados en virtud de encontrarse en el mismo nivel, lo que implica que los jueces de cada entidad federativa, deberán aplicarlos a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Al pertenecer México a la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, en vigor desde el 27 de enero de 1980, y ratificada por nuestro país el 25 de septiembre de 1974, es obligación, la aplicación de los tratados internacionales, suscritos por el Estado.

II. Tratados Internacionales.

Atendiendo a la escala jerárquica de las leyes y antes de abordar las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales antes estudiados es necesario hacer referencia a los Tratados Internacionales, que en materia urbana son reducidos, dado que cada Estado establece sus propios criterios de ordenamiento, no obstante la Agenda 21, producto de los trabajos llevados a cabo durante la cumbre de Río de Janeiro en 1992, establece los siguientes principios en materia urbana, que al estar considerados en un tratados internacional ratificado por el Senado mexicano son de obligatoriedad general y son:

- a) El desarrollo sostenible: La evolución hacia una gestión sostenible de los recursos naturales es el reflejo de la toma de conciencia medioambiental que se produce a escala internacional y que se traduce en una nueva manera de enfocar el desarrollo urbano, regida por el principio de la sostenibilidad. El origen del término, sin embargo, data de inicios del siglo XIX, cuando hace su aparición dentro del vocabulario agrícola y forestal. La acepción actual se encuentra, por primera vez, integrada en el reportaje de la ONU, *Our Common Future* de 1987, bajo la expresión desarrollo sostenible (*sustainable development*).

La premisa del desarrollo sostenible hace alusión a “una reducción del consumo de los recursos naturales a tal nivel que no exceda su capacidad autónoma de

regeneración”, para lo cual exige la armonización de las tres dimensiones ecológica, económica y social con la idea de hacer compatibles la transformación productiva, la equidad social y la sustentabilidad ambiental (Méndez, 2004).

La referencia expresa al suelo como recurso limitado y no renovable se sienta, esta consideración y, con ella, la extensión del fenómeno de la sostenibilidad, que pasa a convertirse en un concepto habitual en el vocabulario urbanístico, se refuerza posteriormente con motivo de las Conferencias de Aalborg de 1994 y de Estambul 1996, Hábitat II, en las que la discusión versa sobre densificación y ahorro de suelo. En este contexto, la reutilización de baldíos adquiere una posición de peso (Martínez, 2010).

A partir de la premisa global de sostenibilidad acaban derivando nuevos conceptos, tales como el desarrollo urbano sostenible, la gestión sostenible del suelo y la recuperación sostenible del suelo.

Dada su mayor importancia para este estudio, los dos últimos pasarán a definirse a continuación.

b) La gestión sostenible del suelo: La política de suelo sostenible, o gestión sostenible del suelo, tiene como meta su consumo cero. Esto significa que, en una ciudad o región, en un período dado de tiempo, no se edificaría sobre espacios libres, a excepción que esta intromisión en la naturaleza se vea compensada, en el mismo o en otro lugar incluido dentro del mismo municipio, por la ganancia de nuevos espacios verdes a costa de suelo urbanizado o espacios de compensación.

c) La recuperación sostenible del suelo: En la recuperación de suelo sostenible, se priorizan las funciones ecológicas y naturales de un terreno frente a intereses de carácter económico que puedan llevar a su nueva urbanización. De este modo adquiere especial importancia la revegetación, como áreas verdes dentro de la ciudad, o su conversión en espacios de retiro de especies vegetales y animales, zonas

que son especialmente apreciadas en las aglomeraciones urbanas con elevada densidad de población (Duckwitz, 1994).

III. Ley General de Asentamientos Humanos.

En el artículo noveno, La Ley confiere a los municipios atribución de administrar y controlar los usos y destinos de predios en los centros de población, por ende, los municipios pueden establecer políticas encaminadas al aprovechamiento de baldíos urbanos, en conformidad con la normatividad aplicable. De igual forma, los municipios tienen la atribución de promover acciones e inversiones que contribuyan al mejoramiento de los centros de población.

La recuperación de baldíos a la par de su posible uso para el desarrollo diversos proyectos, contribuye al mejoramiento de la imagen urbana, así como en las condiciones ecológicas de los centros de Población, en relación a lo mencionado en el artículo anteriormente señalado.

La Ley General Asentamientos Humanos, establece en su artículo 33 que para efectos de conservación y mejoramiento de los centros de población la legislación estatal, podrá establecer las disposiciones para la protección ecológica en centros de población.

En cuanto al aprovechamiento de baldíos, como oportunidad del desarrollo, la misma ley dentro del mismo artículo, hace atribución al mismo estado el establecer las disposiciones necesarias para el reordenamiento, renovación de áreas urbanas deterioradas, aprovechando adecuadamente sus componentes sociales y materiales. Lo cual corresponde a la posibilidad jurídica de realizar el aprovechamiento de espacios subutilizados y deteriorados dentro de los centros de población.

IV. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Establece en el artículo 8 la atribución de los municipios de crear y administrar parques urbanos y jardines públicos, así como el resto de áreas análogas como zonas de conservación ecológica de los centros urbanos.

V. Ley de Expropiación

Si bien es cierto que la Ley de expropiación surge como consecuencia de las demandas de la revolución mexicana que solicitaban el reparto de tierras para todos aquellos que las trabajan, también lo es, que la misma Ley ha sufrido casi nulas modificaciones a su texto original, quedándose al margen de las demandas sociales actuales, que no solicitan una tierra de labor, sino un espacio al interior de las ciudades donde puedan satisfacer las necesidades colectivas de convivencia, esparcimiento o recreación.

El artículo primero en las fracciones I, II, III, III Bis, IV, X, XI y XII señala como causas de utilidad pública y que se apegan al desarrollo de las ciudades y que es importante analizar de forma individual son las siguientes:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; es decir, se toma como prioridad la satisfacción de las necesidades colectivas a través de la prestación de un servicio, por tal motivo se justifica la expropiación de baldíos urbanos cuando esto permita el poder proporcionar un servicio.

En este sentido la ampliación y construcción de vialidades en los centros urbanos también es considerada una causa de utilidad pública, esto es congruente dado que uno de los mayores problemas que tienen las ciudades es la movilidad y el transporte público, problemas ambos que en medida pudieran solucionarse con más y mejores vías de comunicación; lo anterior queda sustentado en la fracción II. Que menciona.

Es causa de utilidad pública:

II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;

El equipamiento de las ciudades es una causa más que permite la expropiación de bienes ya sea para uso y disfrute de la población en general o para el establecimiento de oficinas gubernamentales, el simple hecho de expropiar para garantizar otros derechos fundamentales como la salud, el ambiente o la educación permiten extinguir el derecho de propiedad de las personas, lo anterior tiene sustento en la fracción III y III Bis, del multicitado artículo 1 de la Ley de Expropiación que se transcribe a continuación:

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

III Bis. La construcción de obras de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos, que requieran de bienes inmuebles y sus mejoras, derivada de concesión, de contrato o de cualquier acto jurídico celebrado en términos de las disposiciones legales aplicables.

Está última fracción da opción a concesionar los baldíos urbanos a particulares para la explotación; en países europeos el órgano de gobierno otorga en comodato bienes públicos, o en sentido inverso, administra los bienes privados, de forma que ambas partes se ven beneficiadas al explotar un espacio que en caso contrario estaría ocioso.

Otra problemática es cuando convergen baldíos urbanos con antiguas edificaciones considerados patrimonio histórico; el proceso de recuperación de esos inmuebles es complicado, pero la Ley de Expropiación simplifica dicha situación cuando en esos baldíos convergentes al establecer que la armonía visual de la ciudad y cultural representan una causa de utilidad, tal y como lo señala la fracción IV, que precisa:

IV.- La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional.

Anteriormente se discutieron las bases de la teoría de la renta del suelo urbano y la política de recuperación de plusvalías, dado que uno de los principales problemas en materia de baldíos urbanos es la especulación comercial, cuando esa especulación sobre pasa a los intereses de la colectividad, por el acaparamiento del mercado del suelo, o bien por generar fluctuaciones desproporcionadas del valor del suelo. El Estado puede expropiar las tierras para una adecuada distribución de la riqueza, en este caso del valor, esto tiene sustento en la fracción: VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular.

La expropiación es un instrumento jurídico que no atenta contra el derecho de propiedad, es la herramienta para que el Estado, titular de los derechos reales³ pueda recuperarlos y re distribuirlos para garantizar la calidad de vida a la población, tal y como lo señala la fracción: XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida; Por tanto, la Ley de Expropiación establece las bases procedimentales para la recuperación de terrenos baldíos.

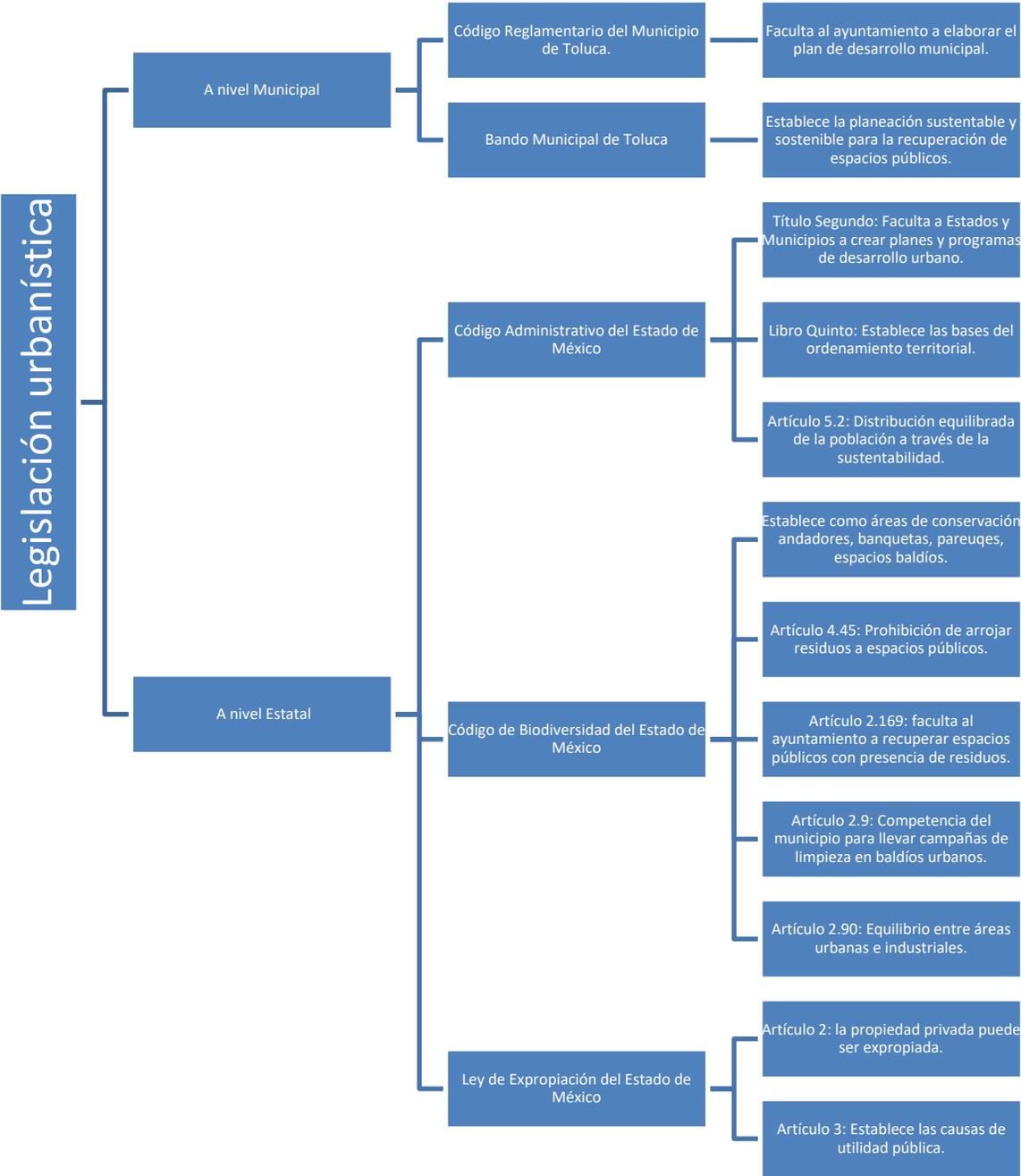
4.1.2 Ámbitos estatal y municipal

A nivel estatal y Municipal convergen diversas leyes enfocadas a la creación de un marco normativo que permita establecer los criterios de los planes y programas de desarrollo territorial, que tengan por objeto la incorporación y recuperación de espacios públicos, que satisfagan necesidades colectivas, esto en apego al marco nacional y la coordinación entre las esferas de gobierno.

³ El derecho real es un derecho subjetivo que confiere a su titular un señorío directo e inmediato sobre una cosa determinada y que prescinde de todo otro sujeto “erga omnes” que está obligando a respetar el derecho del titular (Roca, 2014).

La normativa faculta a los Estados y Ayuntamientos a organizar su territorio conforme a los principios de utilidad pública y equidad. Dicho marco normativo se sintetiza a continuación (Figura 18).

Figura 18. Legislación urbanística



Elaboración propia

4.2 Marco de Planeación.

El marco de planeación es la instrumentación de las normas jurídicas a través de políticas públicas y jerarquizado se aplica en las tres esferas de gobierno.

4.2.1 Nivel Federal

4.2.1.1 Plan Nacional de Desarrollo

El Plan contempla como parte del eje 4 de Sustentabilidad Ambiental, en el objetivo nueve, identificar el potencial productivo del territorio nacional a través del ordenamiento ecológico, por medio de acciones armónicas con el medio ambiente que garanticen el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

De lo anterior podemos considerar que el ordenamiento ecológico, debe contemplar determinar el potencial de los baldíos urbanos, a fin de determinar acciones que puedan realizarse en estos, a fin de contribuir en el eje de la sustentabilidad ambiental.

. De lo anterior podemos considerar para efectos de esta investigación que la recuperación de baldíos, puede contribuir en la corresponsabilidad social y como elemento en el mejoramiento de la calidad de vida de la población, gracias a los servicios ambientales y los beneficios sociales y a la salud que generan.

El PND, establece como una de las metas del mismo *“transitar hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente”*, por lo tanto y como ya se ha comentado el desarrollo urbano para ser sustentable debe mantener un equilibrio entre los diversos elementos de la ciudad, entre ellos los predios baldíos; esta estrategia se centra en las siguientes acciones:

- Fomentar ciudades más compactas, con mayor densidad de población y actividad económica, orientando el desarrollo mediante la política pública, el financiamiento y los apoyos a la vivienda.

- Promover reformas a la legislación en materia de planeación urbana, uso eficiente del suelo y zonificación.
- Revertir el abandono e incidir positivamente en la plusvalía habitacional, por medio de intervenciones para rehabilitar el entorno y mejorar la calidad de vida en desarrollos y unidades habitacionales que así lo necesiten.
- Adecuar normas e impulsar acciones de renovación urbana, ampliación y mejoramiento de la vivienda del parque habitacional existente.

Estas líneas de acción en medida pueden ser satisfechas a través de una política de recuperación de baldíos urbanos, que si bien se aplica de manera local repercute al cumplimiento del actual plan sexenal.

4.2.2 Nivel Estatal

4.2.2.1 Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México.

El Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México plantea como una necesidad urgente, establecer las políticas que permitan reordenar y conducir el futuro crecimiento y que tenga como criterios el ordenamiento del territorio, el desarrollo económico, el equilibrio regional, el impulso del equipamiento social y la sustentabilidad del ambiente, mediante la cooperación de los tres niveles de gobierno el sector privado y social y que conduzca el crecimiento poblacional en un marco de sustentabilidad ambiental.

De igual forma el Plan, establece en materia de restauración como estrategia Impulsar acciones tendientes a la restauración, remediación, recuperación y rehabilitación del equilibrio ecológico, a fin de evitar el cambio climático, frenar la desertificación, erosión y salinización del suelo, incrementar la recarga de acuíferos, conservar el suelo y evitar la desaparición de la flora y la fauna.

En relación a los baldíos urbanos, el plan establece como línea de acción la ocupación de éstos, a fin de aprovechar la infraestructura existente en estos o bien para el desarrollo de

nueva, lo anterior se encuentra establecido en el Objetivo 1, apartado 1.1 infraestructura, que entre otros objetivos señala:

- Desarrollar infraestructura.
- Impulsar la creación de un programa que lleve a cabo obras de infraestructura mediante aportaciones de los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como por empresas y organizaciones sociales.
- Impulsar la ejecución de las obras de referencia mediante el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de Toluca.

4.2.2.2 Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

El Plan Estatal de Desarrollo Urbano, plantea como parte de Desarrollo Urbano Ordenado y Sustentable, la prioridad de mejorar y mantener el bienestar de la población y los ecosistemas, y asegurar el acceso a un ambiente sano y seguro. Atendiendo al principio de adecuar las actividades urbanas a las condiciones fisiográficas, destinando las tierras de menor calidad y con factibilidad de dotación de infraestructura y servicios para el futuro crecimiento de la población y las tierras de mayor calidad natural o más vulnerable a parques, canales, senderos verdes, corredores visuales o mejoramiento del microclima. De lo anterior da soporte a la necesidad planteada de desarrollar acciones que permitan el mejoramiento de la calidad ambiental de las ciudades y del entorno urbano, en materia ambiental.

En cuanto a las estrategias de Ordenamiento Territorial el Plan Estatal, pretende al interior de cada sistema urbano regional, que los centros de población estructuradores sean autosuficientes, sustentables, competitivos y en cuyo ordenamiento urbano se privilegie la mezcla de usos y densidades, promoviendo el incremento de espacios públicos, para fomentar la convivencia de sus habitantes.

Referente al Ordenamiento Urbano, plantea mejorar la habitabilidad urbana, mediante la creación, preservación y mejoramiento de la ciudad, que contribuyan a satisfacer las

necesidades locales de recreación y convivencia social, y que contribuyan a reducir la contaminación del aire y mejorar las condiciones ambientales. Abordando de esta forma aspectos en los cuales la presente investigación sustenta la importancia de dicho elemento urbano.

En relación con los baldíos urbanos el PDU, considera como una amenaza dentro de su análisis FODA, la presencia de los baldíos en los centros de población, dado que el desaprovechamiento de estos espacios, propicia el crecimiento urbano hacia zonas que cuentan con valor agropecuario y ecológico. De lo anterior plantea como estrategia re densificar los suelos mediante una política que permita la recuperación de los baldíos y la reconversión de inmuebles, es por ello que propone dos estrategias principales al respecto:

- Mejorar la imagen urbana de los centros de población, privilegiando la generación de espacios públicos de convivencia social y de áreas verdes.
- Promover el rescate con usos urbanos de las Zona Metropolitana del Valle de Toluca.

El plan continúa diciendo que la estrategia de redensificación se conceptualiza en dos sentidos: En áreas urbanas, se plantea impulsar la ocupación de los lotes baldíos, ampliación de construcciones existentes o reconversión de inmuebles, en aquellas áreas donde lo permita la capacidad instalada de la infraestructura de su zona de ubicación, con el fin de hacer un mejor uso del suelo urbanizado, trayendo asimismo beneficios adicionales para los particulares por mejorar el valor de sus propiedades y potencializar sus inversiones inmobiliarias, así como para las arcas municipales, al incrementar los padrones de usuarios de las redes de infraestructura y al revalorar los costos del suelo y las construcciones para efectos catastrales.

La estrategia de redensificación permitirá también rescatar zonas deterioradas al interior de las ciudades, activándolas económicamente y elevando la calidad de vida de los habitantes de dichas zonas por los nuevos desarrollos inmobiliarios, e inclusive, mejorando los índices de seguridad. En las áreas urbanizables se propone la optimización del suelo susceptible de incorporarse al desarrollo urbano, reduciendo la expansión de la mancha

urbana por medio del impulso a la construcción vertical con mayores niveles de altura y de mezcla de usos, lo que permitirá reducir las extensiones descontroladas de las redes de infraestructura, con los consecuentes ahorros para las autoridades.

En este sentido el plan es preciso al señalar que la recuperación de baldíos urbanos no es contraria a recuperar el valor del suelo, en este sentido ambas partes se ven favorecidos de esta relación, los particulares obtienen un plus valor de sus predios, el estado obtiene ingresos a través de un impuesto predial, por lo tanto, posiciona una solución concreta al problema de estudio.

4.2.2.3 Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México.

El Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México, establece Unidades de Gestión Ambiental, con criterios de regulación ecológica dentro de los cuales se encuentran los considerados para el desarrollo urbano. Para efectos de la presente investigación se consideran aquellos que dan sustento a la necesidad planteada de incrementar la superficie pública en la Ciudad de Toluca, los cuales establecen promover la construcción prioritariamente en terrenos baldíos dentro de la mancha urbana, así como la restauración ecológica y el reverdecimiento de los asentamientos humanos.

Finalmente, dentro de estos criterios se establece que deberá promoverse el establecimiento de superficies que permitan la infiltración de del agua de lluvia al subsuelo como parques y áreas ajardinadas. Los criterios anteriores bajo el programa de Ordenamiento Ecológico brindan sustento a la investigación presente.

4.2.3 Nivel Regional

4.2.3.1 Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca.

Considerando que la zona de estudio se encuentra inmersa en el Valle de Toluca, es necesario tomar en cuenta lo establecido en el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Valle de Toluca (PRDUVT), a fin de reconocer aquellos objetivos, estrategias y metas que puedan

relacionarse con el tema de estudio, y que justifiquen desde el marco estatal de planeación la propuesta que se realiza en esta investigación.

En cuanto a los baldíos urbanos el PRDUVT establece como estrategia sectorial en materia de suelo urbano, la necesidad de establecer una política de redensificación y saturación urbana, significa además ocupar los espacios baldíos. De acuerdo con lo anterior se justifica la recuperación de los baldíos urbanos, lo cual, si bien es establecido en primera medida para el desarrollo de vivienda, establece la necesidad de contar con políticas de recuperación de los espacios baldíos de la ciudad de Toluca.

En cuanto al equipamiento regional, el PRDURVT, contempla la creación de parques regionales, a fin de contribuir en el mejoramiento de la calidad ambiental del Valle de Toluca. De igual forma plantea la incorporación del sector privado en la prestación de servicios públicos como es el manejo de parques y jardines, a través de concesiones, mediante el diseño de esquemas que propicien su rentabilidad, pero fundamentalmente su calidad y precios accesibles a los grupos mayoritarios

4.2.4 Nivel Local

4.2.4.1 Plan de Desarrollo Municipal, 2013-2015

No obstante que el Plan de Desarrollo Municipal de Toluca, 2009-2012, reconoció la necesidad la recuperación de los barrios del centro histórico y se realizaron algunas obras. La propuesta de adaptación de los baldíos urbanos, quedo solo como proyecto.

Una vez más el PDMT, 2013.2015, reconoce las presiones de ocupación de su territorio, Ambigüedad en el marco normativo en materia de desarrollo urbano, que se ha caracterizado por una falta de sustentabilidad, tanto ambiental, como urbana y social.

Entre otras problemáticas se refiere a la gran cantidad de vacíos urbanos, falta de espacio público, áreas verdes y vialidades, y prevé que el problema se agudizará poniendo en riesgo la sustentabilidad de la ciudad, y colapsando su movilidad.

A partir de lo anterior plantea una serie de acciones generales que incidan en el ordenamiento del territorio, entre ellas la actualización y difusión del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca y la realización de un Programa de Regularización; la finalidad la acota al incremento de autorizaciones y permisos en materia de uso del suelo.

En consecuencia, el Programa: 100301 Suelo, lo define en forma también muy general, como el conjunto de acciones dirigidas a promover el ordenamiento territorial, regular el uso del suelo y regularizar la tenencia de la tierra en los ámbitos urbano y rural, a través de los procedimientos correspondientes, con la finalidad de otorgar certeza y seguridad jurídica al patrimonio familiar de los mexiquenses privilegiando los sectores más vulnerables de la entidad.

En este contexto los vacíos urbanos se enuncian como un problema, pero el plan municipal carece de estrategias específicas para resolverlo.

4.2.4.2 Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

El plan de desarrollo urbano del municipio de Toluca (PMDUT), tiene sustento jurídico en la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otras, y Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Código Administrativo del Estado de México. En el libro quinto de este código, relativo al Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano de los Centros de Población, constituye el instrumento rector de la materia urbana en la entidad, y tiene por objeto fijar las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, procurando garantizar, los derechos de la población en materia de desarrollo urbano sustentable.

Los municipios son autoridades para la aplicación de este libro, a quienes corresponde formular, aprobar, ejecutar, evaluar y modificar los planes municipales de desarrollo urbano y los parciales que de ellos deriven, estos planes tendrán por objeto establecer las políticas,

estrategias y objetivos para el desarrollo urbano de los centros de población en el territorio municipal, mediante la determinación de la zonificación, los destinos y las normas de uso y aprovechamiento del suelo, así como las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

Los planes de desarrollo urbano tendrán un carácter integral y contendrán, por lo menos, lo siguiente: Los ordenamientos federal, estatal y municipal, contemplar políticas y estrategias para ordenar y regular el crecimiento urbano, dentro de las estrategias para el Ordenamiento Territorial Urbano, las estrategias para el aprovechamiento de suelo urbano, para la consolidación y densificación urbana.

El plan presenta dentro de los usos de suelo existentes a los baldíos, los cuales reconoce como una problemática por convertirse en espacios generadores de tiraderos clandestinos, incendios y subutilización del espacio urbano.

4.2.4.3 Programa de Ordenamiento Ecológico Zona Metropolitana Valle de Toluca.

El Programa de Ordenamiento Ecológico Zona Metropolitana Valle de Toluca (POEZMVT), establece como una de sus prioridades la identificación de basureros clandestinos, esto sin duda es un elemento que se encuentra identificado al interior del área de estudio, ya que algunos de los baldíos urbanos son utilizados como tiraderos clandestinos, en los que inclusive se han podido identificar residuos de naturaleza CRETIB⁴, por lo tanto no basta con identificar los tiraderos clandestinos, sino remediarlos, por lo tanto el primer paso para remediarlos es recuperándolos con base en el principio de desarrollo sustentable.

Si bien este ordenamiento establece una política de gestión para diversos municipios integrantes de la Zona Metropolitana destaca el establecer una infraestructura que permita utilizar al máximo los recursos naturales con un menor impacto ambiental, para ello propone potencializar los espacios urbanos o rurales según sea el caso; por lo tanto por lo

⁴ Nomenclatura que se utiliza para designar a los residuos con características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables y/o biológicas-infecciosas.

que hace a la Ciudad de Toluca para poder cumplir con los objetivos planteados en el Programa es de utilidad la recuperación de baldíos con lo que se obtendría el aprovechamiento sustentable de los mismos.

El Derecho Urbanístico es una disciplina reciente, los esfuerzos por desarrollar la instrumentación legal en la materia urbana se ha visto obstaculizada, por el exceso de desarticulación en su contenido. Falta de conocimiento del marco normativo general y específico que orienta la gestión de los gobiernos municipales y estatal (Cuadro 20).

Cuadro 20. Disposiciones útiles al ordenamiento urbano

Ordenamiento	Regulación
Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Establece que las tierras comprendidas dentro del territorio nacional, corresponden originalmente al Estado, quien transmite el derecho a los particulares, en caso de ser de utilidad pública.
Artículo 9 de Ley General de Asentamientos Urbanos	Confiere a los municipios atribución de administrar y controlar los usos y destinos de predios en los centros de población, los municipios pueden establecer políticas encaminadas al aprovechamiento de baldíos urbanos, en conformidad con la normatividad aplicable.
Artículo 8 de Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	Confiere en su artículo 8 la atribución a los municipios de crear y administrar parques urbanos y jardines públicos y las áreas análogas, como zonas de conservación ecológica de los centros urbanos
Artículo 1 de la Ley General de Expropiación.	Considera causa de utilidad pública, para la ejecución de modalidades de expropiación la construcción de parques y jardines, y las que deriven en el mejoramiento de los centros de población.
El libro Quinto del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población, del Código Administrativo del Estado de México.	Fija las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, procurando garantizar los

	derechos de los ciudadanos en materia de Desarrollo Sustentable.
Artículo 2.169 del Código de Biodiversidad del Estado de México.	Establece la competencia de los ayuntamientos, para establecer medidas para evitar el depósito de residuos sólidos en baldíos, dado que la recuperación, es considerada una medida para evitar que los baldíos urbanos se transformen en focos de infección.
Artículo 8 del Bando Municipal de Toluca	Establece que la planeación sustentable y sostenible, se establece como un mecanismo de proyección ordenada y viabilidad futura, desarrollando acciones y programas para: La planeación participativa en concordancia con las acciones de la administración municipal, que para tal efecto instituya un órgano técnico innovador especializado en la investigación y análisis de la planeación del desarrollo integral y sustentable
Código Reglamentario del Municipio de Toluca 2015	Señala que los espacios públicos municipales, representan espacios de esparcimiento, recreación imagen urbana y equilibrio ecológico comprendiendo en éstas a: los parques urbanos y rurales, jardines, plazas y fuentes públicas, camellones, triángulos, remanentes, glorietas, banquetas y andadores con vegetación.
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2019	Establece las reglas eficaces para el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y permite establecer lineamientos para corresponsabilizar a los sectores sociales en su cuidado, en el crecimiento económico y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país.
Plan Estatal de Desarrollo 2011-2017	Establece las políticas que permitan reordenar y conducir el futuro crecimiento y que tenga como criterios el ordenamiento del territorio, el desarrollo económico, el equilibrio regional, el impulso del equipamiento social y la sustentabilidad del ambiente, mediante la cooperación de los tres niveles de gobierno el sector privado y

	social y que conduzca el crecimiento poblacional en un marco de sustentabilidad ambiental.
Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2011-2017	Pretende al interior de cada sistema urbano regional, que los centros de población estructuradores sean autosuficientes, sustentables, competitivos y en cuyo ordenamiento urbano se privilegie la mezcla de usos y densidades, promoviendo el incremento de espacios públicos, para fomentar la convivencia de sus habitantes.
Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México	Establece promover la construcción prioritariamente en terrenos baldíos dentro de la mancha urbana, así como la restauración ecológica y el reverdecimiento de los asentamientos humanos.
Plan Regional de Desarrollo Urbano de Toluca 2014	Considera como parte de los lineamientos de desarrollo sustentable en la región del Valle de Toluca, la creación y rehabilitación de espacios verdes, recreativos, culturales y baldíos urbanos.
Plan de Desarrollo Municipal, 2013-2015	Plantea una serie de acciones generales que incidan en el ordenamiento del territorio, entre ellas la actualización y difusión del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Toluca y la realización de un Programa de Regularización.

Fuente: Elaboración Propia

Aunque la diversidad y la falta de cohesión ocasiona aplicación de políticas defectuosas y complica los procedimientos burocráticos. La normatividad contiene algunas salidas secundarias que dotan a los ayuntamientos de bases legales para implementar programas de recuperación de baldíos urbanos destinados al uso públicos.

Habría que precisar que la norma surge como producto no de una labor legislativa, sino de una labor social, la población a través del sufragio elige a sus gobernantes y son estos quienes elaboran las leyes que deben satisfacer sus necesidades.

Po lo tanto si el espacio público es un derecho colectivo debe prevalecer sobre los derechos individuales. El hecho de que las administraciones públicas no cumplan los hace caer en

responsabilidad administrativa, podría repercutir en la cesación de los cargos públicos si existe una demanda social.

Actualmente esta demanda se encuentra vulnerada por el poco interés, la falta de identidad y cohesión social que muestran los habitantes de la zona de estudio, por ello reviste la importancia la gestión y la participación social.

Recuperación de baldíos urbanos, prospectiva del ordenamiento urbano

En diversos países de América Latina y en México las políticas de uso de suelo han sido diseñadas para controlar la expansión de las ciudades. La política es un instrumento de contención del crecimiento de la mancha urbana, lo que difiere de las políticas de optimización de los espacios urbanos a través de la recuperación de los predios vacantes y subutilizados, y densificación urbana.

En este capítulo se retoman las bases teóricas, metodológicas del urbanismo y el derecho, la caracterización empírica de los predios baldíos en la Ciudad de Toluca. Para sustentar la propuesta de adición a la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano aprobada en el año 2016 y el diseño de la política de intercambio de plusvalías y las estrategias de recuperación de los baldíos urbanos.

La recuperación de los predios urbanos baldíos se presenta como una oportunidad ligada a la revitalización o activación de espacios ociosos que permitan satisfacer necesidades colectivas, por medio de la apropiación ordenada del suelo y garantizando el derecho a la ciudad.

Los beneficios proyectan mejora en la imagen urbana a través de la optimización de la infraestructura y equipamiento urbano, y el fortalecimiento de los ingresos municipales por impuestos y servicios. La operación de este modelo de urbanización identifica la importancia de reglamentar la recuperación de los predios baldíos a favor de proyectos de espacios públicos y vivienda. A lo largo de este trabajo se identifica que la recuperación o activación de los baldíos urbanos requiere de estrategias y políticas específicas vinculadas a la planificación y al ordenamiento urbano.

Las escasas experiencias el ámbito nacional, resaltan el caso de la ciudad de Mérida en Yucatán, en esta ciudad los terrenos baldíos se consideran un problema de sanidad. Para atacar este problema se modifica el reglamento de terrenos baldíos, para incrementar las

sanciones económicas a los propietarios que dejen sin mantenimiento los terrenos y casas-habitación, la multa se elevaría de 10 hasta 200 salarios mínimos, según la zona y la extensión indicada en el proyecto de modificación (Milenio, 2015).

En la propiedad privada la responsabilidad de la conservación, limpieza y cuidado es de los poseedores. La autoridad municipal tiene la responsabilidad de supervisar los cuidados y aplicar las sanciones. Los beneficios se proyectan en la calidad de vida de los ciudadanos al eliminar focos de infección e inseguridad y en el mejoramiento de la imagen de la ciudad. La modificación reglamentaria abrió la posibilidad de que el ayuntamiento en los términos y condiciones que señalan las leyes estatales y municipales, otorguen en uso, comodato o renta los predios baldíos a particulares para su aprovechamiento. También clarificaron los términos y obligaciones de los propietarios al eliminar lo relativo a la expropiación de predios, esta es una facultad que no tiene el ayuntamiento (Castillo, 2015).

En el estado de Sonora los predios baldíos comprenden poco más de un tercio (38%) del total registrado, el 4% de los predios es propiedad de los gobiernos, federal, estatal y municipal. La carencia de control sobre los bienes inmuebles se identifica como problema principal, para resolverlo se planteó legislar el uso, aprovechamiento y disposición de los bienes inmuebles y la base de identificación.

Este último aspecto dio lugar al proyecto inventario y contabilidad de los bienes inmuebles de la federación, estados y municipios, el cual requirió investigación y análisis de aspectos legales, técnicos y administrativos; verificación en campo del uso y destino del inmueble, identificación geográfica, tomas fotográficas, valuación comercial e integración de la base de datos de los bienes inmuebles. Con la finalidad de optimizar el uso y aprovechamiento y la promoción de proyectos de impacto urbano, generadores de inversión y empleo (Sonora, 2015).

5.1 Administración pública.

La actuación de los gobiernos en la regulación, apropiación y aprovechamiento del suelo es inherente a la función pública de la administración pública. El arte de gobernar o administración pública enfoca un concepto social, el cual aglutina las dimensiones antropológica, social, económica en interacción con los instrumentos políticos y legislativos. La intervención pública se realiza a través de tres instrumentos: la política, el programa y el proyecto (Nieves, 2006). La política se concibe como un proceso y una actividad de toma de decisión orientada ideológicamente para la consecución de objetivos.

El programa es el medio a través del cual la política se materializa, representa el conjunto de actividades, servicios y procesos por los cuales se concreta la política. El proyecto se conforma por las actividades concretas que generan bienes y servicios tendientes a la satisfacción de necesidades colectivas.

Frente a los escenarios globales, mutación de la estructura y peso de los espacios locales y las prioridades reducidas a la órbita de los organismos del Estado. Resalta la pertinencia de políticas que den respuesta a la innovación para la gestión de desarrollo urbano, mismas que deben considerar las siguientes variables (Ana, 2004):

Política institucional: Construcción de nuevos marcos de consenso y legitimidad política, ampliar la participación de actores sociales e instituciones - gobernabilidad urbana- a través de nuevas competencias, objetivos e instrumentos de planificación.

Económico social: el municipio debe asumir un nuevo papel para impulsar el desarrollo económico local, buscando mayor eficiencia en la inversión de los recursos públicos y en la captación de inversiones privadas, unido a la búsqueda de una mayor competitividad urbana en las ciudades. Procurar la sustentabilidad e incorporar la dimensión económica de la pobreza.

Espacial- territorial: nuevo modelo de consenso sobre las prioridades estratégicas para la realización de obras públicas y la gestión asociada de actores públicos y privados para la

producción de infraestructuras y servicios.

La política urbana se comprende como el conjunto de estrategias interdependientes, que tiene por objetivo hallar a través de la generalización formas espaciales que presentan cierta regularidad (Castells, 1998).

La política urbana cumple papel esencial en la redefinición de los modelos urbanos y su reconfiguración. El elemento clave para distinguir una política urbana es la focalización de acciones de naturaleza diversa sobre un territorio delimitado, es decir, lo que se puede o no realizar en un espacio determinado (Cochrane, 2007).

No obstante que en las últimas décadas el interés por la reconfiguración de las políticas urbanas, no sólo en la reflexión académica, sino también el campo de la política. Sostiene la reivindicación de los espacios en los que converge el ciudadano: el barrio, la colonia, el municipio (Le Galés, 2002).

En variados casos las políticas urbanas han sido impulsadas por élites que producen, representan, plasman y moldean los regímenes políticos y económicos que operan en los ámbitos local, regional, nacional y global (Swyngedouw, Moulaert, & Rodríguez, 2004). La participación ciudadana en la discusión, diseño y ejecución de las políticas han sido reducida, cuando no inexistente.

La política urbana suele ser pactada por las autoridades municipales, estatales, federales y el sector privado y, posteriormente, presentada a la opinión pública como decisión inapelable. Tal es el caso del programa de parquímetros en la Ciudad de México, la remodelación del centro histórico de la ciudad de Toluca, que desplazó a los comerciantes, el maquillaje de los inmuebles que dista de los colores originales de una ciudad que ha sido de tránsito. En tanto la atención a la innovación en la regulación del acceso y uso del suelo urbano ha pasado a ser subsidiaria y desplazada de las prioridades de actuación pública.

En el Estado de México los instrumentos en materia de recuperación de la propiedad raíz están contenidos en distintos códigos normativos, lo que destaca la ausencia de un hilo

conductor que articulo un código urbano explicito.

5.2 Instrumentos de recuperación de la propiedad raíz.

5.2.1 Proceso Civil: Este instrumento se considera en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, permite a cualquier persona física o moral, en este caso al Ayuntamiento de Toluca, interponer demanda de prescripción adquisitiva (usucapión) ante el abandono de los baldíos urbanos. Para que proceda se debe tener posesión de los baldíos urbanos por un periodo superior a cinco años, de buena fe, de forma pacífica y con el carácter de propietario; aunado a lo anterior se deberá notificar al dueño o posesionario, quien tendrá derecho a ejercer garantía de audiencia; una vez presentadas las pruebas la recuperación del baldío urbano queda en decisión de un órgano jurisdiccional.

5.2.1 Procesos No contenciosos: a través de este instrumento los gobiernos municipal y estatal tienen atribución de recuperar el espacio público, facilitando a las comunidades acogerse a las normas por su propia voluntad. Brindar estas alternativas contribuye en la organización y participación comunitaria e identifica opciones de uso del espacio público, lo que mitiga conflictos y mejora la convivencia.

Representa acuerdos entre gobierno y comunidad para recupera voluntariamente los espacios públicos cerrados por particulares. Recuperar estas zonas, implica un intenso y trabajo de negociación con la comunidad de vecinos aledaña, que en ocasiones puede sentir que la eliminación de las privadas los deja expuestos a robos, delincuencia y vandalismo.

5.2.3 Procedimiento de extinción de dominio: esta disposición incluida en la Ley de Extinción de Dominio, precisa que el Estado puede solicitarle a una corte civil la cesación de los derechos de propiedad al dueño o poseedor del inmueble, cuando en él se realicen actos (normalmente considerados delictivos), que pongan en riesgo la salud o integridad de las personas. Cuando se justifica esta situación, el Estado representado por los síndicos municipales interpondrán la demanda ordenando se le notifique al Ministerio Público, quien se podrá oponer o refrendar la solicitud.

5.2.4 Juicio de Amparo: Conforme a las reformas aplicadas a los artículos 103 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se da reconocimientos a los derechos difusos también llamados derechos humanos de tercera generación, los cuáles tiene por objeto proteger los bienes que atañen a la colectividad, es decir a sujetos pasivos que no conforman un sector poblacional identificable e individualizado, es decir, la pluralidad de sujetos cuyo vínculo jurídico se ve lesionado o amenazado ante hechos genéricos, contingentes o mutantes que emanan de sujetos que deben una prestación genérica o indeterminada, como son los daños ambientales; en este caso el deterioro de la ciudad por el abandono de los baldíos urbano genera un daño indirecto y latente a la colectividad.

El ordenamiento antes señalado prescribe que cualquier individuo, asociación, poder público, sindicato o comunidad pueden interponer el juicio de garantías ante el daño ocasionado. En caso de ser procedente el juicio de amparo (recurso jurídico similar al *abeas corpus* en el Derecho Anglosajón), ordenaría la re incorporación de los bienes al sector público.

5.2.5 Juicio de expropiación. De conformidad a la Ley de Expropiación del Estado de México, procede cuando un bien es requerido por causa de utilidad pública, para:

I. La apertura, ampliación, prolongación, alineamiento o mejoramiento de calles, calzadas, puentes, túneles, carreteras y vías que faciliten el tránsito de personas o vehículos; II. Embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones; construcción, ampliación, prolongación o mejoramiento de plazas, parques, jardines, mercados, instalaciones deportivas, hospitales, oficinas públicas, escuelas, rastros, cementerios, áreas para estaciones de seguridad pública y para reserva ecológica y cualquier obra destinada a prestar servicios públicos; establecimiento, funcionamiento o mantenimiento de éstos, así como la administración por el Estado o municipios de uno existente que beneficie a la colectividad para evitar su abandono o suspensión; se podrá dar inicio a un juicio de expropiación, a través del cual, el propietario será privado de sus bienes previa indemnización.

Aunque este procedimiento se encuentra previsto en la legislación Estatal, en pocas ocasiones es aprovechado, dado que los proyectos que justifican la utilidad pública suelen no reunir los requisitos legales.

5.2.6 Procesos judiciales. Este instrumento en el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México, permite a cualquier persona física o moral, en este caso al Ayuntamiento de Toluca, interponer demanda de prescripción adquisitiva ante el abandono de los baldíos urbanos, se deberá notificar al dueño o posesionario, quien tendrá derecho a ejercer su garantía de audiencia, una vez presentadas las pruebas la recuperación del baldío urbano queda en decisión de un órgano jurisdiccional.

5.2.7 Proceso Penal. Da inicio a través de la querrela o la denuncia pública, prevista en el Código de Procedimientos Penales del Estado de México, el ofendido o toda aquella persona que tenga conocimiento de hechos que puedan ser constitutivos de una conducta delictiva se puede dar inicio a una investigación (carpeta de investigación anteriormente llamada averiguación previa) sobre una presunta invasión del espacio público.

La ley la establece como condición para la querrela que sea una violación directa que no afecte a terceras personas, y únicamente procede en delitos considerados no graves, es decir, el ayuntamiento como representante de la colectividad puede interponer querrela ante la Agencia del Ministerio Público para recuperar los baldíos urbanos alegando el bien de la colectividad. En caso de que la investigación se inicie por denuncia, cualquier ciudadano puede ejercerla, ya sea porque se trata de bienes de dominio público, o bienes de carácter privado y representan una posible comisión de un delito, el despojo y el daño a la colectividad, por lo que el Ministerio Público deberá considerar si existen los elementos suficientes para solicitar la extinción de dominio (cesación de los derechos de propiedad a favor del dueño o poseedor), que permita reincorporar los bienes a la tenencia del Estado.

5.3 Propuesta de adición a la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en materia de baldíos urbanos.

En este apartado se analizan los fundamentos generales que sostienen la propuesta de adición en materia de baldíos urbanos y bases para el diseño de la política de intercambio de plusvalías.

El 11 de febrero de 2013, el presidente de la República precisó las directrices para el desarrollo de la Política Urbana, señaló que “es convicción de esta Administración abordar los retos derivados del crecimiento urbano con un punto de vista integral desde la creación de la nueva Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con el fin, entre otros, de integrar y dar coherencia a las políticas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y regional, infraestructura y equipamiento urbano, vivienda y suelo” (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, 2014).

Esta iniciativa se concreta en la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano aprobada en el año 2016 (LGAHOTDU). Las disposiciones de esta ley y la observancia en los ámbitos estatal y municipal, dotan de la oportunidad para adicionar aspectos relativos a la recuperación de los predios urbanos baldíos. Lo cual tiene el objetivo de fortalecer la administración de los bienes inmuebles, mediante el ordenamiento, sistematización y saneamiento jurídico de la propiedad.

En el Capítulo tercero la nueva Ley propone facultar a las Entidades Federativas para emitir la normatividad necesaria para regular los precios del mercado de bienes inmuebles, teniendo competencia superior a cualquier bando municipal, con el objeto de unificar los valores catastrales con los valores comerciales de los bienes urbanos, evitando la especulación comercial, que si bien parece utópico, permitiría que los propietarios de los inmuebles sin valor de uso, procurarán su cuidado, enajenación o cesión al gobierno estatal a través de los mecanismos que se dibujan en la política que se propone en el presente capítulo.

Siguiendo los principios tributarios de equidad y proporcionalidad, dispuestos en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; garantizaría la justicia tributaria, el pago del impuesto predial sería ajustado al valor comercial y se evitaría que la especulación que la oferta vaya en exceso a la demanda. Lo anterior no vulnera las garantías de propiedad de los ciudadanos, puesto que se encuentra en apego a lo estipulado en el artículo 4, fracción III, de la LGAHOTDU, el cual precisa garantizar el derecho de propiedad de los ciudadanos, los que deben asumir responsabilidades, entendiéndose en todo momento el interés público o colectivo, por encima del interés particular (Cuadro 21).

Cuadro 21 Disposiciones de la LGAHOTDU y propuesta de adición.

Texto actual	Adición
<p>“Capítulo Tercero. Atribuciones de las entidades federativas</p> <p>Artículo 10. Corresponde a las entidades federativas:</p> <p>I. Legislar en materia de asentamientos humanos, Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta Ley;</p> <p>II. Establecer normas conforme a las cuales se promoverá y dará participación a la ciudadanía en los procesos de planeación, seguimiento y evaluación a que se refiere esta Ley;</p> <p>III. Promover el cumplimiento y la efectiva protección de los derechos humanos relacionados con el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, el Desarrollo Urbano y la vivienda;</p>	<p>Fracción:</p> <p>XXVIII. Establecer normas necesarias tendientes a unificar los precios del mercado del suelo urbano, unificando los valores catastrales y comerciales.</p> <p>XIX. Formar parte de los Consejos de Valoración de Bienes Urbanos.</p>

<p>IV. Aplicar y ajustar sus procesos de planeación a la estrategia nacional de ordenamiento territorial;</p> <p>V. Formular, aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los municipios y la sociedad;</p> <p>VI. Promover y decretar la Fundación de nuevos Centros de Población, a partir de las propuestas que hagan la Secretaría o los municipios; ...”</p>	
---	--

Elaboración propia con base en LGAHOTDU

Uno de los obstáculos a superar en la implementación de una ley o política, es el desinterés de la población, por lo que se propone adicionar el artículo 99 de la LGAHOTDU, la facultad de participación de la población a través de los consejos ciudadanos, revistiéndolos de un carácter incluyente y que el observatorio ciudadano forme parte del Consejo de Valoración de Bienes Urbanos.

Continuación Cuadro 21.

Texto actual	Adición
<p>Capítulo Quinto</p> <p>Observatorios Ciudadanos</p> <p>Artículo 99. Los gobiernos federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales, promoverán la creación y funcionamiento de observatorios urbanos, con la asociación o participación plural de la sociedad, de las instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, de los organismos empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, para el estudio, investigación, organización y difusión de información y</p>	<p>Capítulo Quinto</p> <p>Observatorios Ciudadanos</p> <p>Artículo 99. Los gobiernos federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales, promoverán la creación y funcionamiento de observatorios urbanos, con la asociación o participación plural de la sociedad, de las instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, de los organismos empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, para el estudio, investigación, organización y difusión de información y</p>

<p>conocimientos sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública.</p> <p>Los observatorios tendrán a su cargo las tareas de analizar la evolución de los fenómenos socio-espaciales, en la escala, ámbito, sector o fenómeno que corresponda según sus objetivos, las políticas públicas en la materia, la difusión sistemática y periódica, a través de indicadores y sistemas de información geográfica de sus resultados e impactos.</p>	<p>conocimientos sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública.</p> <p>Los observatorios tendrán a su cargo las tareas de analizar la evolución de los fenómenos socio-espaciales, en la escala, ámbito, sector o fenómeno que corresponda según sus objetivos, las políticas públicas en la materia, la difusión sistemática y periódica, a través de indicadores y sistemas de información geográfica de sus resultados e impactos.</p> <p>Los observatorios ciudadanos formarán parte del Consejo de Valoración de Bienes Urbanos, pudiendo en todo momento proponer, modificar y confrontar los modelos de valoración de bienes inmuebles, a través de los indicadores y medios descritos en el párrafo segundo de este artículo.</p>
--	---

Elaboración propia con base en LGAHOTDU.

Si bien la nueva Ley propone la participación de la población en los planes y políticas de urbanización, también lo es, que la participación queda reducida a opiniones técnico científicas de especialistas en el área. Para que se garantice la participación efectiva de la sociedad se propone que el observatorio ciudadano recabe e integre las opiniones, y las plasme en proyectos tendientes a satisfacer las necesidades colectivas de acuerdo a la edad y los espacios susceptibles de recuperación, generen impacto en el diseño paisajístico, equipamiento, iluminación, forestación y rejuvenecimiento de la ciudad. La propuesta de adición al artículo 99 de la LGAHOTDU, queda expresado de la siguiente manera:

Continuación cuadro 21.

Texto Actual	Adición
<p>Capítulo Quinto</p> <p>Observatorios Ciudadanos</p> <p>Artículo 99. Los gobiernos federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales, promoverán la creación y funcionamiento de observatorios urbanos, con la asociación o participación plural de la sociedad, de las instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, de los organismos empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, para el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública.</p> <p>Los observatorios tendrán a su cargo las tareas de analizar la evolución de los fenómenos socio-espaciales, en la escala, ámbito, sector o fenómeno que corresponda según sus objetivos, las políticas públicas en la materia, la difusión sistemática y periódica, a través de indicadores y sistemas de información geográfica de sus resultados e impactos.</p>	<p>Capítulo Quinto</p> <p>Observatorios Ciudadanos</p> <p>Artículo 99. Los gobiernos federal, de las entidades federativas, de los municipios y de las Demarcaciones Territoriales, promoverán la creación y funcionamiento de observatorios urbanos, con la asociación o participación plural de la sociedad, de las instituciones de investigación académica, de los colegios de profesionistas, de los organismos empresariales, de las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno, para el estudio, investigación, organización y difusión de información y conocimientos sobre los problemas socio-espaciales y los nuevos modelos de políticas urbanas y regionales y de gestión pública.</p> <p>Los observatorios tendrán a su cargo las tareas de analizar la evolución de los fenómenos socio-espaciales, en la escala, ámbito, sector o fenómeno que corresponda según sus objetivos, las políticas públicas en la materia, la difusión sistemática y periódica, a través de indicadores y sistemas de información geográfica de sus resultados e impactos.</p> <p>Los observatorios estarán facultados para proponer proyectos tendientes a la recuperación de espacios públicos tendientes a satisfacer las necesidades colectivas de acuerdo a su edad y los espacios susceptibles a ser recuperados, que generen un impacto en el diseño paisajístico, equipamiento, iluminación, forestación y rejuvenecimiento de la ciudad.</p>

Elaboración con base en LGAHOTDU.

La participación activa de la población y la regulación de los valores inmobiliarios es indispensable para sentar las bases legislativas que regulen su integración y las principales atribuciones del consejo. Se propone adicionar un capítulo al “TÍTULO TERCERO ÓRGANOS DELIBERATIVOS Y AUXILIARES”.

Cuadro 22 Bases legislativas del consejo.

Texto Actual	Adición
<p style="text-align: center;">TÍTULO TERCERO ÓRGANOS DELIBERATIVOS Y AUXILIARES Capítulo Primero Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano</p> <p>Artículo 14. El Consejo Nacional es la instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana, convocada por el titular de la Secretaría, para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia.</p>	<p style="text-align: center;">TÍTULO TERCERO ÓRGANOS DELIBERATIVOS Y AUXILIARES Capítulo Tercero Consejo de Valoración de Bienes Urbanos</p> <p>Artículo 21 Bis. El Consejo de Valoración de Bienes Urbanos es una instancia multidisciplinaria y de participación ciudadana, que tiene por objeto principal, regular los valores del mercado del suelo urbano, tomando en consideración estudios técnicos y del mercado inmobiliario, así como el promedio de los valores catastrales, que permita establecer el valor real de los inmuebles urbanos.</p> <p>Artículo 21 Bis 1. El Consejo de Valoración De Bienes Inmuebles garantizará la participación incluyente de la población, a través de un sistema de planeación democrática, por medio de sus respectivos reglamentos internos se definirá el número de miembros, con perspectiva de género, que estará formado por representantes del sector social y gubernamental de los órdenes de gobierno correspondientes, colegios de profesionistas, instituciones académicas, órganos empresariales del sector y expertos, entre otros, para participar e interactuar en la formulación,</p>

	<p>aplicación, evaluación y vigilancia de las políticas de ordenamiento territorial y planeación del Desarrollo Urbano y Desarrollo Metropolitano.</p> <p>Los miembros de los consejos actuarán a título honorífico, por lo que no podrán cobrar o recibir retribución o emolumento alguno por su función, y contarán con el apoyo técnico necesario para realizar su labor.</p> <p>Artículo 21 Bis 2. Los Consejos a que se refiere este capítulo tendrán las siguientes facultades:</p> <ol style="list-style-type: none">I. Elaboración del Índice de Precios de Compraventa, con base en los estudios técnicos y de mercado; estos índices deberán ser publicados en la gaceta de gobierno correspondiente;II. Publicación de informes del mercado inmobiliario en el que se exprese la tasa de incremento del valor inmobiliario, los riesgos de depreciación, el beneficio de externalidades positivas o negativas, así como el incremento de las tasas de oferta y demanda;III. Emisión de avalúos de bienes urbanos;IV. Coadyuvar con los Catastros Municipales y Secretarías de Desarrollo Municipal a la elaboración de un índice de baldíos urbanos, que permita identificar el régimen de propiedad, la existencia de propietarios ciertos y el tiempo de abandono;V. Participar de forma pro activa en la actualización de los padrones catastrales municipales;VI. Emisión de los certificados de Potencial Adicional Constructivo, que determinen el incremento del valor del inmueble producto de una obra particular o de carácter público;
--	---

	<p>VII. Coadyuvar con los observatorios ciudadanos en la elaboración de proyectos a realizar sobre los baldíos urbanos recuperados; y</p> <p>VIII. Proponer planes y políticas tendientes a la recuperación o intercambio de plusvalías.</p>
--	--

Elaboración propia con base en LGAHOTDU

5.4 Política de intercambio de plusvalías.

En México la recuperación de predios urbanos a través de la política de intercambio de plusvalías es reciente, esta se implementó en el año 2000 en Aguascalientes, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Sinaloa (Fernández, 2006).

La política de intercambio de plusvalías integra instrumentos regulatorios y fiscales. El cuerpo normativo o regulatorio conlleva un impuesto o contribución en especie, que paga el propietario a cargo del incremento en el valor del suelo. Los instrumentos fiscales, (impuestos y contribuciones), gravan a los propietarios de los predios (Smolka & Amborski, Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter- americana, 2003).

El alcance de los objetivos acota optimizar el aprovechamiento del suelo baldío y promover proyectos de impacto urbano, generadores de inversión y empleos. Lo anterior establece las bases legales para sustentar una política de intercambio de plusvalías a través de mecanismos fiscales para regular los usos de suelo, los permisos de urbanización e incrementos en el valor de la tierra. Aplicando tasas impositivas diferenciadas para incentivar la mezcla de usos del suelo o imponen diversos tipos de exacciones o cargas.

Para implementar esta política se necesitan bases generales y sustento normativo. Las bases generales se perfilan en las adiciones antes propuestas a las disposiciones de la LGAHOTDU. El sustento normativo del intercambio de plusvalías no existe en la

normatividad vigente; para subsanar este vacío se proponen las siguientes adiciones a la Ley:

Cuadro 23 Propuesta de intercambio de plusvalías.

Texto Actual	Adición
<p>Artículo 24. La estrategia nacional de ordenamiento territorial configura la dimensión espacial del desarrollo del país en el mediano y largo plazo; establecerá el marco básico de referencia y congruencia territorial con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en materia de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, y promoverá la utilización racional del territorio y el desarrollo equilibrado del país.</p> <p>La estrategia nacional de ordenamiento territorial deberá:</p> <p>I. Identificar los sistemas urbano rurales y la regionalización que estructuran funcionalmente al país; asimismo, orientará la delimitación y caracterización de las zonas metropolitanas estratégicas para impulsar el desarrollo económico y reducir las disparidades regionales;</p> <p>II. Plantear medidas para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los Asentamientos Humanos y sus condiciones ambientales;</p> <p>III. Proponer lineamientos para la dotación de la infraestructura, equipamientos e instalaciones fundamentales para el desarrollo de las regiones y el país, y</p>	<p>VI. Definir los instrumentos para financiar el desarrollo urbano, tales como la participación municipal o distrital en la plusvalía.</p>

IV. Plantear los mecanismos para su implementación, articulación intersectorial y evaluación.	
---	--

Elaboración propia con base en LGAHOTDU

Así mismo se propone la adición del artículo 63 Bis, que a la letra dice: Cuando por efectos de la regulación de las diferentes actuaciones urbanísticas, la Federación, Estados o Municipios, deban realizar acciones urbanísticas que generen mayor valor para los inmuebles, quedan autorizados a establecer la participación en plusvalía en los términos que se establecen en la presente Ley. Igualmente, las normas urbanísticas establecerán específicamente los casos en que las actuaciones urbanísticas deberán ejecutarse mediante la utilización del reparto de cargas y beneficios tal como se determina el Código Fiscal de la Federación en relación a las aportaciones por mejoras; garantizando en todo momento el reparto equitativo y proporcional de la carga tributaria.

Para efecto de garantizar la correcta aplicación de la LGAHOTDU en el desarrollo de una política de intercambio de plusvalías se propone adicionar los siguientes procedimientos con base en el Decreto 208 de 2017 de la Alcaldía de Bogotá, a través de:

Título décimo. Capítulo III

Proceso de Enajenación Forzosa en Subasta Pública

Artículo 91 Bis. En casos de utilidad pública habrá lugar a la iniciación del proceso de enajenación forzosa en subasta pública, por incumplimiento de la función social de la propiedad sobre:

1. Los terrenos localizados en suelo de reservas territoriales, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los tres años siguientes a su declaratoria.

2. Los terrenos urbanizables no urbanizados localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de desarrollo prioritario, que no se urbanicen dentro de los dos años siguientes a su declaratoria.

3. Los terrenos o inmuebles urbanizados sin construir, localizados en suelo urbano, de propiedad pública o privada, declarados como de construcción prioritaria, que no se construyan dentro del año siguiente a su declaratoria.

4. Los terrenos o inmuebles urbanizados, localizados en suelo urbano, declarados como predios baldíos o sin valor de uso cierto, que no se recuperen dentro de los tres años siguientes a su declaratoria.

Lo anterior sin perjuicio de que tales inmuebles pueden ser objeto de los procesos de enajenación voluntaria y expropiación de que trata la presente Ley.

Artículo 91 Bis 1. La declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria estará contenida en los programas de desarrollo urbano, de conformidad con las estrategias, directrices y parámetros previstos en el plan de Desarrollo Territorial, de acuerdo con los objetivos establecidos en el plan para el logro de su cumplimiento. En todo caso esta declaratoria podrá preverse directamente en el contenido del plan de ordenamiento.

Artículo 91 Bis 2. En los casos en que la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria se refiera a terrenos o inmuebles que conforman unidades de actuación urbanística, los plazos establecidos en el artículo anterior se incrementarán en un cincuenta por ciento. En los mismos eventos la enajenación forzosa se referirá a la totalidad de los inmuebles que conforman la unidad de actuación que no se hubieren desarrollado.

Artículo 91 Bis 3. La iniciación del proceso de enajenación forzosa procederá cuando las obras de urbanización o construcción, según sea el caso, no se inicien dentro del término señalado, y se referirá únicamente a la parte no urbanizada o construida.

Los términos de que tratan los artículos anteriores empezarán a contarse a partir de la fecha de promulgación del Acuerdo que aprueba el plan de ordenamiento territorial o el programa de ejecución, según sea el caso, que declara el terreno o inmueble como de desarrollo o construcción prioritarios y podrá prorrogarse hasta por un cincuenta por ciento, siempre y cuando las obras realizadas representen por lo menos el cincuenta por ciento de la urbanización o construcción. La prórroga deberá solicitarse al titular del ejecutivo municipal, antes del vencimiento del plazo, y no se procederá a la iniciación del proceso de enajenación forzosa mientras la autoridad no decida sobre la solicitud.

Artículo 91 Bis 4. Corresponderá al titular del ejecutivo municipal, mediante resolución motivada y fundada, aprobada por el Cabildo del Ayuntamiento ordenar la enajenación forzosa de los inmuebles que no cumplan su función social en los términos aquí previstos. En dicha resolución se especificará el uso o destino que deba darse al inmueble en lo sucesivo, de conformidad con lo establecido en el plan de ordenamiento y normas urbanísticas que lo desarrollen.

La resolución que ordene la enajenación forzosa se notificará de conformidad con lo establecido en el Código Federal del Procedimiento Administrativo.

Contra la resolución que declare la enajenación forzosa sólo procederá, el juicio de amparo, conforme a lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Transcurrido el término concedido por la ley de quince días, se determinará que la resolución sobre enajenación forzosa ha causado ejecutoria.

Una vez en firme el acto administrativo que ordena la enajenación forzosa se inscribirá en el folio de matrícula inmobiliaria de los terrenos e inmuebles correspondientes en el Instituto de la Función Registral de la entidad federativa a la que corresponda. Los inmuebles así afectados quedarán fuera del comercio a partir de la fecha de inscripción y mientras subsista, ninguna autoridad podrá otorgar licencias urbanísticas.

La situación de enajenación forzosa se consignará en los certificados de libertad y tradición de los inmuebles objeto de dicho proceso.

Artículo 91 Bis. 5. Una vez se produzca la inscripción prevista en el artículo anterior, corresponderá a la administración estatal o municipal, dentro de los tres meses siguientes, someter los terrenos e inmuebles respectivos a enajenación forzosa mediante el procedimiento de subasta pública, cuya convocatoria incluirá por lo menos los siguientes aspectos:

1. La determinación del plazo para la urbanización o edificación, según el caso, el cual no podrá ser superior al previsto en la presente Ley para el propietario inicial.
2. La especificación de que el terreno objeto de la transacción tiene la declaratoria de desarrollo o construcción prioritaria.
3. El precio de base de la enajenación, que no podrá ser inferior al ochenta por ciento del avalúo comercial del inmueble definido por peritos en primera almoneda de remate.

Si en la primera almoneda de remate convocada al efecto no se presentaren posturas admisibles, se citará para una segunda almoneda, en la cual será postura admisible la oferta que iguale al setenta por ciento del avalúo catastral. Si en la segunda subasta no se presentaren ofertas admisibles, el Estado o municipio iniciará los trámites de la expropiación administrativa de los correspondientes inmuebles, cuyo precio indemnizatorio será igual al 70% de dicho avalúo catastral.

Al precio de la subasta se le descontarán los gastos de administración correspondientes en que incurra el Estado o municipio respectivo y la totalidad de la plusvalía generada desde el momento de declaratoria de desarrollo y construcción prioritarios.

El procedimiento de la subasta pública se sujetará a lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles Federales.

Artículo 91 Bis. 6. El incumplimiento de la función social por parte del adquirente en el desarrollo o la construcción de terrenos o inmuebles adquiridos mediante la subasta pública, dará lugar a la iniciación del proceso de expropiación por vía administrativa por parte del Estado o Municipio. En este caso, el precio indemnizatorio no podrá ser superior al monto pagado por el adquirente en la subasta pública, actualizado según el índice de precios al consumidor y la forma de pago será a plazo con una cuota inicial del cuarenta por ciento y el saldo en ocho pagos anuales y sucesivos, el primero de los cuales vencerá un mes después de la fecha de entrega del inmueble.

CAPÍTULO IV. Participación en la plusvalía

Artículo 91 Bis 7. De conformidad con lo dispuesto por los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio Federal, Estatal o Municipal.

Artículo 91 Bis 8. Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía que trata el artículo anterior, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido la presente Ley, y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada, de acuerdo con lo que se establezca en el respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen. Son hechos generadores los siguientes:

1. La incorporación del suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.

2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.
3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos.

El plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, especificarán y delimitarán las zonas o sub-zonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas contempladas en este artículo, las cuales serán tenidas en cuenta, sea en conjunto o cada una por separado, para determinar el efecto de la plusvalía o los derechos adicionales de construcción y desarrollo, cuando fuere del caso.

Para los efectos de esta Ley, los conceptos de cambio de uso de suelo, aprovechamiento del suelo, e índices de ocupación y de construcción serán reglamentados por el Gobierno Federal.

Artículo 91 Bis 9. Cuando se incorpore suelo rural al de expansión urbana, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o sub-zonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. Esta determinación se hará una vez se expida el acto administrativo que define la nueva clasificación del suelo correspondiente.
2. Una vez se apruebe el plan parcial o las normas específicas de las zonas o sub-zonas beneficiarias, mediante las cuales se asignen usos, intensidades y zonificación, se determinará el nuevo precio comercial de los terrenos comprendidos en las correspondientes zonas o sub-zonas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de zonificación, uso, intensidad de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.

3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie objeto de la participación en la plusvalía.

Este mismo procedimiento se aplicará para el evento de calificación de parte del suelo rural como suburbano.

Artículo 91 Bis 10. Cuando se autorice el cambio de uso a uno más zonas, el efecto de plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se establecerá el precio comercial de los terrenos en cada una de las zonas o sub-zonas beneficiarias, con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía.

2. Se determinará el nuevo precio comercial que se utilizará en cuanto base del cálculo del efecto plusvalía en cada una de las zonas o sub-zonas consideradas, como equivalente al precio por metro cuadrado de terrenos con características similares de uso y localización. Este precio se denominará nuevo precio de referencia.

3. El mayor valor generado por metro cuadrado se estimará como la diferencia entre el nuevo precio de referencia y el precio comercial antes de la acción urbanística, al tenor de lo establecido en los numerales 1 y 2 de este artículo. El efecto total de la plusvalía, para cada predio individual, será igual al mayor valor por metro cuadrado multiplicado por el total de la superficie del predio objeto de la participación en la plusvalía.

Artículo 91 Bis 11. Cuando se autorice un mayor aprovechamiento del suelo, el efecto plusvalía se estimará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. Se determinará el precio comercial por metro cuadrado de los inmuebles en cada una de las zonas o sub-zonas beneficiarias; con características geoeconómicas homogéneas, antes de la acción urbanística generadora de la plusvalía. En lo sucesivo este precio servirá como precio de referencia por metro cuadrado.
2. El número total de metros cuadrados que se estimará como objeto del efecto plusvalía será, para el caso de cada predio individual, igual al área potencial adicional de edificación autorizada. Por potencial adicional de edificación se entenderá la cantidad de metros cuadrados de edificación que la nueva norma permite en la respectiva localización, como la diferencia en el aprovechamiento del suelo antes y después de la acción generadora.
3. El monto total del mayor valor será igual al potencial adicional de edificación de cada predio individual multiplicado por el precio de referencia, y el efecto plusvalía por metro cuadrado será equivalente al producto de la división del monto total por el área del predio objeto de la participación en la plusvalía.

Artículo 91 Bis 12. El número total de metros cuadrados que se considerarán como objeto de la participación en la plusvalía será igual al área total destinada al nuevo uso, descontado la superficie correspondiente a las cesiones urbanísticas obligatorias los espacios de dominio público según la legislación local vigente, en razón de los planes viales u otras obras públicas, las cuales deben estar contempladas en el plan de ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen.

Artículo 91 Bis 13. Los cabildos municipales, a instancia del presidente municipal, en conjunto con el Consejo de Valoración de Bienes Urbanos, propondrán al Congreso Local la tasa de participación que se imputará a la plusvalía generada, la cual podrá oscilar entre el treinta y el cincuenta por ciento. Entre distintas zonas o sub-zonas la tasa de participación podrá variar dentro del rango aquí establecido, tomando en consideración sus calidades urbanísticas y las condiciones socioeconómicas de los hogares propietarios de los inmuebles.

Cuando sobre un mismo inmueble se produzcan simultáneamente dos o más hechos generadores, para el cálculo se tendrá en cuenta los valores acumulados.

En virtud que el pago de la participación en la plusvalía al Estado o Municipio se hace exigible posteriormente al hecho que le da origen, de conformidad al artículo 91 Bis 17 de esta Ley, el monto de la participación correspondiente a cada predio se ajustará de acuerdo con la variación de índices de precios al consumidor (IPC), a partir del momento en que quede en firme el acto de 1a liquidación de la participación.

Artículo 91 Bis 14. El Consejo de Valoración de Bienes Urbanos, será la entidad técnica facultada para establecer los precios comerciales por metro cuadrado de los inmuebles teniendo en cuenta su situación anterior a la acción o acciones urbanísticas; y determinarán el correspondiente precio de referencia tomando como base de cálculo los parámetros establecidos en los artículos 91 Bis 9, 91 Bis 10, 91 Bis 11.

Para tal efecto, dentro del término de cinco días hábiles siguientes a la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, de su revisión, o de los instrumentos que lo desarrollan o complementan, en el cual se concretan las acciones urbanísticas que constituyen los hechos generadores de la participación en la plusvalía, el ayuntamiento solicitará se proceda a estimar el mayor valor por metro cuadrado en cada una de las zonas o sub-zonas consideradas.

Una vez recibida la solicitud proveniente del ayuntamiento, el Consejo de Valoración de Bienes Urbanos, contará con un plazo improrrogable de sesenta días hábiles para dar respuesta a la solicitud. Transcurrido este término, y sin perjuicio de las sanciones legales a que haya lugar por la morosidad de funcionario o los funcionarios responsables, la administración municipal podrá solicitar un nuevo peritaje que determine el mayor valor o monto de la plusvalía de acuerdo con los procedimientos y parámetros instituidos en este mismo artículo.

Artículo 91 Bis 15. Con base en la determinación del efecto de plusvalía por metro cuadrado calculado para cada una de las zonas o sub-zonas objeto de la participación como se indica en el artículo precedente, el presidente municipal liquidará dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, el efecto de la plusvalía causado en relación con cada uno de los inmuebles objeto de la misma y aplicará las tasas correspondientes, de conformidad con lo autorizado por el cabildo municipal.

A partir de la fecha en que la administración municipal disponga de la liquidación del monto de la participación correspondiente a todos y cada uno de los predios beneficiados con las acciones urbanísticas, contará con un plazo de treinta días hábiles para expedir el acto administrativo de determinación, y para notificar a los propietarios o poseedores, lo cual procederá mediante tres notificaciones publicadas en la gaceta de gobierno y en un periódico de circulación estatal, así como a través de edicto fijado en el espacio correspondiente de cada ayuntamiento. Contra estos actos administrativos únicamente procederá el recurso de nulidad de notificación de conformidad a lo establecido en el Código Federal de Procedimientos Administrativos.

Para los fines de publicidad frente a terceros, una vez que el acto administrativo cause ejecutoria se ordenará su inscripción en el Instituto de la Función Registral. Para que puedan registrarse actos de dominio sobre los mismos, será requisito exhibir el certificado en el que conste el pago de la participación en plusvalía.

Artículo 91 Bis 16 Cualquier propietario o poseedor de un inmueble objeto de la aplicación de la participación en plusvalía, podrá solicitar, en ejercicio del recurso de revisión, que la administración examine nuevamente el efecto en plusvalía estimado por metro cuadrado definido para la zona o subzona en la cual se encuentre su predio y podrá solicitar un nuevo avalúo.

Para el estudio y decisión de los recursos de revisión que hayan solicitado para la evaluación de la estimación del mayor valor por metro cuadrado, la administración contará con un plazo de treinta días naturales contado a partir del día siguiente al que cause efectos la

notificación. Los recursos de reposición que no planteen dicha revisión se decidirán en los términos previstos en el Código de Federal de Procedimientos Administrativos

Artículo 91 Bis 17. La participación en plusvalía sólo será exigible en el momento en que se presente uno de los siguientes hechos generadores:

1. Solicitud de licencia de urbanización o construcción, aplicable para el cobro de la participación en plusvalía.
2. Cambio efectivo de uso del inmueble, aplicable para el cobro de la participación en la plusvalía generada por la modificación del régimen o zonificación del suelo.
3. Actos que impliquen transferencia del dominio sobre el inmueble, aplicable al cobro de la participación en plusvalía.
4. Mediante la adquisición de títulos y valores representativos de los derechos adicionales de construcción y desarrollo.

En el evento previsto en el numeral Uno el efecto en plusvalía para el respectivo inmueble podrá recalcularse, aplicando el efecto en plusvalía por metro cuadrado al número total de metros cuadrados adicionales objeto de la licencia correspondiente.

Para la expedición de las licencias o permisos, así como para el otorgamiento de los actos de transferencia del dominio, en relación con inmuebles sujetos a la aplicación de la participación en la plusvalía, será necesario acreditar su pago.

Si por cualquier causa no se efectúa el pago de la participación en los eventos previstos en este artículo, el cobro de la misma se hará exigible cuando ocurra cualquiera de las restantes situaciones aquí previstas. En todo caso responderán solidariamente el poseedor y el propietario, cuando fuere el caso, en tal situación el pago será exigible a través de un Procedimiento Económico Coactivo, lo anterior de conformidad al Código Federal de Procedimientos Administrativos.

Los municipios podrán exentar del cobro de la participación en plusvalía a los inmuebles destinados a vivienda de interés social, por tratarse de una utilidad de servicio público.

Artículo 91 Bis 18. La participación en plusvalía podrá pagarse mediante una cualquiera de las siguientes formas:

1. Mediante depósito en efectivo en la tesorería municipal.
2. Transfiriendo a la entidad territorial o a una de sus entidades descentralizadas, una porción del predio objeto de la misma, del valor equivalente a su monto. Esta forma sólo será procedente si el propietario o poseedor llega a un acuerdo con la administración sobre la parte del predio que será objeto de la transferencia, para lo cual la administración tendrá en cuenta el avalúo conforme a peritos del Consejo de Valoración de Bienes Urbanos.

Las áreas transferidas se destinarán a fines urbanísticos, directamente o mediante la realización de programas o proyectos en asociación con el mismo propietario o con otros.

3. El pago mediante la transferencia de una porción de predios podrá permutarse por terrenos localizados en otras zonas de área urbana, haciendo los cálculos de equivalencia de valores correspondientes.

4. Mediante la ejecución de obras de infraestructura vial, de servicios públicos, domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales, para la adecuación de asentamientos urbanos en áreas de desarrollo, cuya inversión sea equivalente al monto de la plusvalía, previo acuerdo con la administración municipal o distrital acerca de los términos de ejecución y equivalencia de las obras proyectadas.

Artículo 91 Bis 19. El producto de la participación en plusvalía a favor de los Estados y Municipios se destinará a los siguientes fines:

1. Compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de vivienda de interés social.
2. Construcción o mejoramiento de infraestructuras viales, de servicios públicos domiciliarios, áreas de recreación y equipamientos sociales para la adecuación de asentamientos urbanos en condiciones de desarrollo incompleto o inadecuado.
3. Ejecución de proyectos y obras de recreación, parques y zonas verdes y expansión y recuperación de los centros y equipamientos que conforman la red del espacio público urbano.
4. Financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general.
5. Actuaciones urbanísticas en macro-proyectos, programas de renovación urbana u otros proyectos que se desarrollen a través de unidades de actuación urbanística.
6. Pago de precio o indemnizaciones por acciones de adquisición voluntaria o expropiación de inmuebles, para programas de renovación urbana.
7. Fomento de la creación cultural y al mantenimiento del patrimonio cultural del municipio o distrito, mediante la mejora, adecuación o restauración de bienes inmuebles catalogados como patrimonio cultural, especialmente en las zonas de las ciudades declaradas como de desarrollo incompleto o inadecuado.

El plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen, definirán las prioridades de inversión de los recursos recaudados provenientes de la participación en las plusvalías.

Artículo 91 Bis 20. La participación en plusvalía es independiente de otros gravámenes que se impongan a los inmuebles y específicamente de la contribución de valorización que llegue a causarse por la realización de obras públicas, salvo cuando la administración opte por determinar el mayor valor entre el impuesto de participación en plusvalía y las

aportaciones por mejoras, en tal caso sólo será exigible la determinación que resulte mayor de las dos. Artículo 91 Bis 21. Cuando se ejecuten obras públicas previstas en el plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen, y no se haya utilizado para su financiamiento la contribución por aportaciones de mejoras; las autoridades estatales o municipales podrán determinar el mayor valor adquirido por los predios en razón de tales obras, y liquidar la participación que corresponde conforme a las siguientes reglas:

1. El efecto en plusvalía se calculará antes, durante o después de concluidas las obras, sin que constituya límite el costo estimado o real de la ejecución de las obras. Para este efecto, la administración, mediante acto administrativo correspondiente, determinará el valor promedio de la plusvalía estimada que se produjo por metro cuadrado y definirá las exclusiones a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la presente Ley.
2. En todo cuanto sea pertinente, se aplicarán las disposiciones de liquidación, revisión y valor de la participación de qué trata la presente Ley.
3. La participación en plusvalía será exigible en los mismos términos previstos en esta Ley.

Además de los Estados y Municipios, las áreas metropolitanas podrán participar en plusvalía que generen las obras públicas que se ejecuten, de acuerdo con el sistema de planeación y desarrollo metropolitano, aplicándose, en lo pertinente lo señalado en este capítulo sobre tasas de participación, liquidación y cobro de la participación.

Artículo 91 Bis 22. Las administraciones estatales y municipales, previa autorización de la legislatura local, podrán emitir y colocar en el mercado títulos de crédito equivalentes a los derechos adicionales de construcción y desarrollo permitidos para determinadas zonas o sub-zonas con características geoeconómicas homogéneas, que hayan sido beneficiarias de

las acciones urbanísticas previstas en esta Ley, como un instrumento alternativo para hacer efectiva la correspondiente participación en la plusvalía generada.

La unidad de medida de los derechos adicionales es un metro cuadrado de construcción o de destinación a un nuevo uso, de acuerdo con el hecho generador correspondiente.

Artículo 91 Bis 23. Los títulos de crédito que trata el artículo anterior, representativos de derechos adicionales de construcción y desarrollo, podrán ser comerciados en el mercado de valores, para lo cual se sujetarán a las normas previstas para los títulos de crédito, de conformidad al Código de Comercio y a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Dichos títulos serán representativos en el momento de la emisión de una cantidad de derechos adicionales, expresada en metros cuadrados, y se establecerá una tabla de equivalencias entre cada metro cuadrado representativo del título y la cantidad a la cual equivale en las distintas zonas o sub-zonas. Dicha tabla de equivalencias deberá estar claramente incorporada en el contenido del título junto con las demás condiciones y obligaciones que le son propias. A la unidad de equivalencia se le denominará Derecho Adicional Básico.

Artículo 91 Bis 24. Los derechos adicionales de construcción y desarrollo, en la cantidad requerida por cada predio o inmueble, se harán exigibles en el momento del cambio efectivo o uso de la solicitud de licencia de urbanización o construcción. En el curso del primer año, los derechos adicionales se pagarán a su precio nominal inicial; a partir del inicio del segundo año, su precio nominal se reajustará de acuerdo con la variación acumulada del índice de precios al consumidor. Si por cualquier razón no se cancela el valor de los derechos adicionales en el momento de hacerse exigibles, se causarán a cargo del propietario o poseedor intereses de mora sobre dicho valor de conformidad a la tasa de interés inter bancario vigente, sin perjuicio de su cobro a través del procedimiento económico coactivo correspondiente.

Los fundamentos legales propuestos con anterioridad, sientan las bases normativas para la creación de una política de recuperación de predios baldíos tomando como eje de la política la aplicación del gravamen de recuperación en plusvalías.

5.5 Instrumentos para la gestión de baldíos urbanos.

En el ámbito de la recuperación por medio de proyectos urbanísticos, las experiencias indican que uno de los factores de éxito ha sido la participación social, cuando la población es inmersa en los mismos, colabora con ideas y recursos económicos.

Si bien uno de los objetivos del ordenamiento urbano es fortalecer los ingresos fiscales, una de las alternativas es otorgar concesiones que estimulen la participación de los propietarios en los proyectos o que garanticen un beneficio a cambio de la venta de los baldíos urbanos, luego entonces la recuperación puede ser rápida y económica.

5.5.1 Instrumentos fiscales.

Los instrumentos fiscales son aquellos gravámenes que las Leyes y Códigos Financieros de cada entidad o municipio definen en forma de impuesto, derecho o aprovechamiento, designados para un fin específico y pueden ser estatales o municipales. Se analizan aquellos mecanismos que tienen como fin recuperar las concesiones de densidad y acciones de mejoramiento que se aplican a cierta zona de la ciudad, a través de un gravamen, impuesto o contribución.

Las contribuciones estatales establecidas en los Códigos Financieros de cada estado se clasifican en: Impuestos, Derechos, Contribuciones por mejoras, Aprovechamientos.

Es conveniente que los instrumentos se acompañen de medidas relacionadas con la lógica financiera que apoya a la operación del desarrollo urbano. Una política fiscal puede ser un instrumento de justicia que permita dar a cada quien los beneficios que produce, pero también puede evitar que los costos se trasladen al conjunto de la sociedad.

Los recursos fiscales así obtenidos deben tener una aplicación transparente frente a la ciudadanía, como puede ser el pago de los servicios ambientales y la inversión en el interior de la ciudad.

A continuación, se presentan cuatro instrumentos fiscales que ayudan a devolver a la ciudad la inversión ejercida en ella y al mismo tiempo estimulan la construcción e inversión en su interior.

5.5.1.1 Sobretasa a baldíos.

Este instrumento establece un impuesto por la subutilización del suelo (que se ubique dentro de la ciudad) a través del impuesto predial. Este se basa en el valor del suelo, sin tomar en cuenta el valor de la construcción y se aplica sobre el valor potencial del suelo, es decir, según el mejor uso futuro que permita el Plan o Programa de Desarrollo Urbano. La tasa debe ser alta para compensar el monto que se deja de recaudar por no tener construcción.

De esta manera, el propietario encontrará que le conviene más construir sobre el baldío, pues de lo contrario pagaría como si estuviera construido, pero sin el beneficio que podría obtener de la construcción, además se evita la especulación. Es necesario recordar, que cuando se explota el uso permitido, la construcción se convierte en la fuente de recursos para pagar el impuesto.

Este instrumento opera de la siguiente forma:

En la definición de baldío debe incluirse a aquellos terrenos urbanos que tengan pequeñas construcciones, medidas ya sea en superficie, valor o en términos porcentuales.

La instrumentación puede ser gradual si se considera que la tasa que se aplica a la base gravable es creciente en el tiempo. De esa manera, la presión a la utilización será mayor en baldíos que se estén desperdiciando durante más tiempo.

Otra alternativa para estimular la ocupación de los predios baldíos y subutilizados, así como de las zonas susceptibles de desarrollarse, es el otorgamiento de incentivos consistentes en descuentos a quienes sí desarrollen sus predios, siendo mayor, en la proporción en que aprovechen el máximo potencial que les otorga la normatividad del desarrollo urbano correspondiente.

Lo anterior como se ha mencionado tiene sustento jurídico en el artículo 73 fracción XIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se faculta al congreso para imponer tasas o criterios que permitan la recuperación de terrenos baldíos, uno de ellos es precisamente una sobre tasa, lo cual a su vez con sustento en la teoría del valor del suelo urbano permitiría recuperar el plus valor que obtienen estos predios en estado de abandono.

En cuanto hace a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México la facultad para crear impuestos se encuentra fundamentada en el artículo 61 fracción XLVII que a la letra dice:

XLVII. Aprobar la afectación de los ingresos del Estado y, en su caso, el derecho a percibirlos, derivados de contribuciones, productos, aprovechamientos, accesorios u otros conceptos susceptibles de afectación, respecto al cumplimiento de todo tipo de obligaciones que deriven de la contratación de financiamiento o proyectos para prestación de servicios que contraten el Estado y los municipios. Igualmente corresponderá a la Legislatura, a solicitud del Gobernador, la aprobación de la desafectación de esos ingresos o derechos en términos de la legislación aplicable.

De lo anterior se interpreta que la Legislatura del Estado está facultada para establecer los impuestos que considere necesarios para allegarse de recursos y que no hayan sido gravados a nivel federal, caso concreto el impuesto predial que si bien es un impuesto Municipal el establecimiento de las tasas y tarifas no dependen del Ayuntamiento, sino de la legislatura del Estado, quien lo aprueba y lo establece, en este sentido, el fijar una sobre tasa a los baldíos urbanos es una facultad del Congreso Local.

5.5.1.2 Contribución de mejoras.

La Contribución de Mejoras es a cargo de personas físicas o morales, privadas o públicas, por el que se recaudan recursos entre un grupo de propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician directamente de la valorización inmobiliaria proveniente de la realización de una obra pública. En algunos casos se le conoce como Aportación de Mejoras, Obras Públicas por Cooperación, Contribución por Obra Pública o Cooperación para Obras Públicas, entre otros.

Estas contribuciones se aplican a todos los inmuebles que se encuentran dentro de la zona beneficiada por la construcción o ampliación de obras nuevas. Para determinar las cuotas que cada propietario o poseedor debe pagar, se toma como base la ubicación del inmueble, estableciendo un porcentaje mayor de pago cuando éste se encuentre más cercano a la obra, y disminuyendo, conforme se aleja de ella. Para ello se establecen varios rangos de distancia, por ejemplo, frente a la obra, hasta 250.00 m; de 251.00 hasta 500.00 m; de 501.00 m hasta 750, etc. El establecimiento de los rangos señalados previamente, se debe a que siempre existirán beneficios diferenciales en las obras que se realicen bajo este esquema, en función de la proximidad a ellas. Por ejemplo, si se trata de la pavimentación, rehabilitación o construcción de un camino, existirá un beneficio para todos los habitantes del área en la que se realizará la obra, pero se incrementa para los propietarios de inmuebles ubicados frente a ésta, y disminuye a medida que se aleja de ella. Por lo tanto, la plusvalía será mayor para los inmuebles con frente a la obra. Estas distancias permiten establecer la base para determinar la aportación individual que corresponda a cada beneficiario.

Dentro de las obras públicas que se pueden financiar por esta contribución, se encuentran las siguientes:

- a) Introducción, ampliación y rehabilitación de sistemas de agua potable y drenaje.
- b) Construcción, ampliación y rehabilitación de sistemas para el saneamiento del agua.

c) Urbanizaciones: Construcción, pavimentación, repavimentación o mantenimiento de calles, vialidades o caminos rurales. Guarniciones y banquetas.

d) Construcción o reparación de edificios públicos: Escuelas, Clínicas y dispensarios médicos. Centros recreativos comunitarios y espacios abiertos, Áreas o instalaciones deportivas, Mercados, Módulos de vigilancia e instalaciones de seguridad.

Entre los elementos a considerar para determinar la aportación individual que corresponde a cada beneficiario de la obra pública, destacan:

El artículo 207 del Código Financiero establece la forma para determinar la aportación individual que deben pagar los beneficiarios, considerando que se tomará primeramente la calidad de la obra, el mayor o menor beneficio particular que el aportador o su inmueble obtenga de la realización de la obra pública o acción de beneficio social, aplicando técnicamente ponderaciones con uno o más de los siguientes indicadores y elementos de cálculo:

- a) La distancia que existe entre los inmuebles y la obra pública o acción de beneficio social.
- b) Uso y tipo de suelo.
- c) Uso y clase de construcción.
- d) La superficie de terreno y/o la superficie de construcción. La longitud de frente del predio a la vía pública.
- e) El valor catastral del inmueble.
- f) Cualquier otro indicador o elemento que aprueben los representantes de los beneficiarios.

Por lo anterior si se aplica de forma correcta este tipo de contribuciones los sujetos pasivos propietarios de esos baldíos urbanos se verían desalentados para seguir manteniendo en esas condiciones sus propiedades. No obstante, también existen elementos fiscales que no generan propiamente un gravamen, sino que estimulan al

propietario de predios baldíos a deshacerse de ellos o bien aprovecharlos en beneficio de la colectividad, dentro de estos fines se encuentra:

5.5.1.3 Incentivos diversos.

Mediante incentivos diversos como: simplificación en trámites administrativos, incentivos fiscales, concesiones en obras y/o servicios y otros que a las autoridades locales les sean pertinentes, es factible que los propietarios, inversionistas y desarrolladores, asuman la ocupación y desarrollo de proyectos en áreas definidas como reserva territorial por la autoridad local de acuerdo con lo establecido en los diferentes planes aplicables, en este caso no se busca coaccionar al propietario para que venda sus inmuebles, sino se busca incentivarlo para poder aprovecharlos y explotarlos de forma adecuada.

5.5.1.3.1 Integración de una canasta de apoyos e incentivos.

Esta estrategia se derivada de programas federales de diversas dependencias, que permitirá a los propietarios, inversionistas y desarrolladores concentrar sus esfuerzos de iniciativa y capital en proyectos urbanos dentro de los espacios determinados como de reserva territorial de la ciudad. La oferta de paquetes de créditos para infraestructura y vivienda; de subsidios habitacionales y otros programas con apoyos financiero, permitirá a la autoridad municipal acelerar una política de aprovechamiento de reservas territoriales e incorporar en sus programas de acción en este proceso de integración.

5.6 Programa de recuperación del espacio público.

El presente programa se presenta con base en lo dispuesto por el Programa de Rescate de Espacios Públicos, suscrito por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en nuestro país.

Propósitos: El desarrollo social requiere de ciudades seguras, en ellas los espacios públicos deben tener calidad y permitir satisfacer las necesidades de convivencia y esparcimiento de la población, fortalecer la inclusión social, la organización y la participación comunitaria.

No obstante que en el ámbito nacional la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a través del Programa de Rescate de Espacios Públicos, apoya proyectos integrales dirigidos a resolver problemas de deterioro, abandono o inseguridad y conductas de riesgo que presentan la mayoría de los espacios públicos.

Los esfuerzos resultan insuficientes debido a la falta de recursos presupuestarios y la no inclusión de la población, es por ello, que la política que se propone establece los mecanismos para la captación del recurso a través del impuesto en plusvalías y la coordinación del Estado como organismo rector y la ciudadanía, a través de los observatorios ciudadanos y el Consejo de Valoración de Bienes Urbanos.

La recuperación a través del impuesto en plusvalías faculta la construcción, rehabilitación, mejoramiento y conservación de los espacios públicos: unidades deportivas, plazas, jardines, parques lineales, que a su vez desarrollen actividades culturales, recreativas, artísticas y deportivas, permitiendo que la sociedad mantenga apego al valor histórico y cultural de los centros urbanos.

Las acciones de la Política se encuentran en estricto apego a lo pronunciado por el titular del ejecutivo federal “combatir la pobreza y cerrando las brechas de desigualdad social...Lograr un México en paz, recobrando la tranquilidad en las ciudades...”, así como a la ejecución de políticas, programas y acciones en materia de prevención social.

Es por ello que la política establece las siguientes metas:

- Lograr una mejor calidad de vida para la ciudadanía, buscando que su desarrollo sea socialmente integrado, ambientalmente equilibrado y económicamente competitivo.
- Apoyar la participación ciudadana, acercando la toma de decisiones de carácter local a las personas, respetando a las comunidades, sus tradiciones y costumbres.

- Entregar un marco normativo que facilite la intervención de los diversos actores públicos y privados que intervienen en las ciudades y el territorio, evitando criterios y acciones diversas y contradictorias.
- Dar sustento y sentido a las diversas reformas contenidas en las normas y planes de desarrollo urbano y sus reglamentos que permitan la modernización del marco legislativo de conformidad a las necesidades de la población civil.
- Garantizar la certidumbre jurídica que beneficien la convivencia de los ciudadanos en el territorio y generen un ambiente integral de desarrollo, conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5.6.1. Diseño y operación del programa.

El Programa establece siete fases de trabajo en el ámbito comunitario dirigidas a gestionar los procesos de organización y participación de la población que habita en el entorno de los espacios públicos, así como desarrollar capacidades de administración de los mismos, entre los principales objetivos se encuentra el promover el involucramiento de diversos actores con funciones y responsabilidades delimitadas.

El Consejo de Valoración de Bienes Urbanos deberá designar el arranque del programa, y será encargado de vincular de forma permanente a los actores de gobierno, institución de participación ciudadana y público en general con las diversas áreas del ayuntamiento.

Primera fase. Corresponde al ejercicio de instituir e involucrar a los Observatorios Ciudadanos en un ejercicio de planeación coordinada por el municipio, cuyo objetivo es conocer las principales problemáticas de la comunidad a intervenir, como pueden ser el caso de inseguridad y violencia, apoyo a adultos mayores, focos de infección, necesidad de espacios recreativos y culturales, en referencia con el catálogo de baldíos urbanos susceptibles de atención. Su producto se refleja en el diagnóstico documental del espacio público y su área de influencia, y coadyuva a la programación de acciones y la toma de decisiones.

Segunda fase. En conjunto con la comunidad, los Observatorios Ciudadanos y el Ayuntamiento de manera organizada identificarán y jerarquizarán los espacios públicos que cumplan con los criterios y requisitos de intervención, es decir, nivel de necesidad de recuperación, afectación y viabilidad. Los Municipios considerarán tomarán los recursos con fines fiscales con los que disponen para dicho ejercicio, para las subsiguientes etapas de intervención y las posibilidades de apoyo del Programa al menos durante tres años calendarizados en sus intervenciones, a efecto de lograr que los espacios elegidos alcancen el 100 por ciento de sus potencialidades. Así mismo, el municipio podrá proponer al Congreso del Estado la aplicación de una partida para fiscal destinada exclusivamente para el proyecto de recuperación de espacios públicos, misma que se derivará de la Aplicación efectiva del impuesto por Contribución de Mejoras, que permite internalizar los costos de equipamiento y obras a los titulares de los inmuebles que se vean beneficiados con un aumento del valor de su inmueble; así como la concentración de inversiones públicas en infraestructuras en las áreas de renta más elevadas que permita la captación de un impuesto mayor de las personas que se ven beneficiadas por las mismas y a la vez recuperar las áreas urbanizadas sin ocupación; esta modificación a los valores del suelo urbano producto de las mejoras por bienes o servicios estarán a cargo del Consejo de Valoración de Bienes Urbanos.

Esta etapa también considera como alternativa el sistema de Usufructo entre titulares de bienes urbanos sin valor de uso cierto y el municipio o el Estado, a través del cual el propietarios de los bienes urbanos transmite la posesión del inmueble al Estado, quien administra los bienes baldíos, otorgándoles una función social, a cambio el usufructuario se encuentra exento del pago de cualquier contribución generada a lo largo del convenio, teniendo el ayuntamiento la preferencia en la compra del inmueble.

Finalmente, esta etapa considera involucrar los predios recuperados por los municipios a través del proceso de extinción de dominio y que sean susceptibles de generar proyectos a favor de la comunidad.

Tercera fase. Una vez identificados los espacios públicos susceptibles de intervención, la coordinación estatal del Programa, en conjunto con los Observatorios Ciudadanos y los municipios, realizarán las visitas de reconocimiento e identificación de los inmuebles; asimismo, se retomarán las opiniones de la comunidad afectada y/o beneficiada con el proyecto, realizando los enlaces institucionales entre los diferentes actores públicos y privados a intervenir.

Cuarta fase. Los Observatorios Ciudadanos en conjunto del Estado y Municipio elaborarán un Diagnóstico comunitario del espacio público susceptible a ser recuperado, considerando un área de influencia directa de 500 metros cuadrados alrededor del espacio y hasta tres mil metros cuadrados de forma indirecta; el propósito de este programa consiste en programar y calendarizar las actividades y recursos acordes a las necesidades y características de cada espacio a trabajar.

El Municipio ejecutor promoverá en conjunto con los Observatorios Ciudadanos la integración de los miembros de la comunidad, de tal manera, que se sientan involucrados con el proyecto y se integren a los que los comités comunitarios o redes sociales para la gestión de más apoyos, participen de forma activa con mano de obra en las actividades desarrolladas, así como para la conservación y mantenimiento de los espacios públicos, entre otros.

Quinta fase. Corresponde a la formulación de proyectos, los cuales deberán considerar:

- Alcances específicos del proyecto, etapas de desarrollo, recursos necesarios y medios para alcanzarlos. Para ello se tendrá como referente el documento “Etapas de intervención para generar y consolidar la organización comunitaria”.
- Sensibilizar a la comunidad sobre su disposición para integrar comités comunitarios, redes y contralorías sociales, tomando en consideración que el beneficio directo tanto del servicio a cubrir por el espacio, como el aumento de la renta del suelo urbano es en beneficio directo para ellos, ya que el espacio público a recuperar no solo satisfaga las necesidades de la

colectividad a futuro, sino que represente un beneficio económico directo al aumentar el valor real de sus inmuebles; ya que el mismo será remitido una vez autorizado al Consejo de Valoración de Bienes Urbanos.

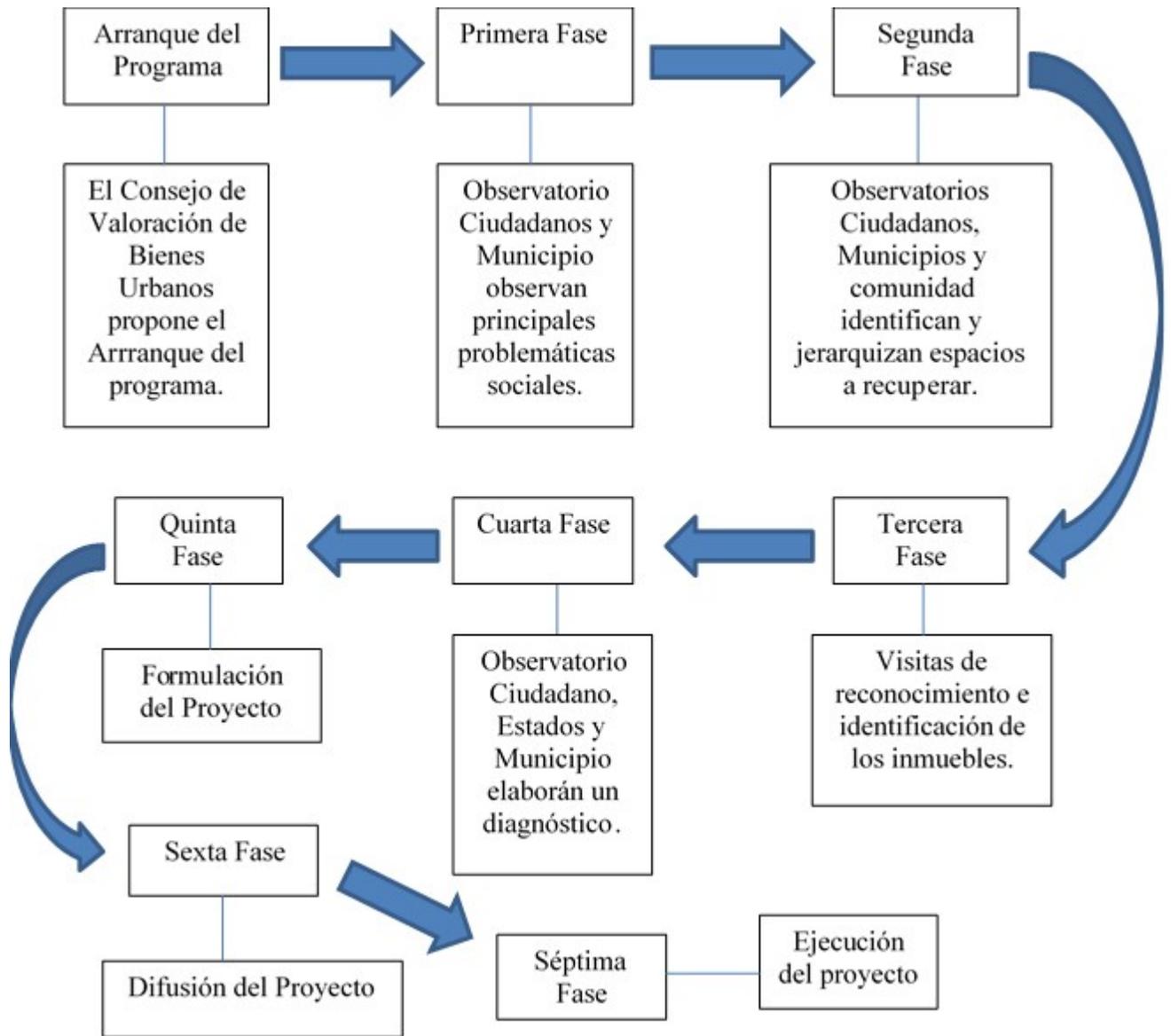
- Conceptos arquitectónicos, de infraestructura, mobiliario y equipo que respondan a necesidades de los diferentes sectores de la población, priorizando las necesidades básicas, de imagen, aprovechamiento, seguridad y sustentabilidad como son rampas, recolección de agua pluvial, iluminación, drenaje, alcantarillado, movilidad del transporte público, forestación, entre otros.

Sexta fase. Una vez aprobado el proyecto, se difundirán los alcances de las actividades programadas entre las personas que habitan en las áreas de influencia descritas en la Cuarta Fase de este programa, tendientes a convocar y promover su participación e incorporación formal en las redes sociales, comités comunitarios y contralorías sociales; asimismo, se identificarán a los promotores y prestadores de servicio social que serán capacitados, a efecto de lograr su adecuado desempeño en actividades de organización vecinal, acciones preventivas y de gestión de necesidades para el uso y mantenimiento del espacio.

Séptima fase. Consiste en la ejecución de obra física y acciones sociales, ajustándose a los tiempos comprometidos y procurando la articulación de todas las áreas del municipio para potenciar los impactos en la seguridad ciudadana y prevención de la violencia y conductas de riesgo.

En ambos casos, resulta indispensable la participación social para verificar los avances de los proyectos integrales, la generación de observaciones y el cumplimiento de metas. Para ello, la Delegación de la SEDATU realizará un mínimo de tres visitas por espacio público, registrando los avances y ajustes que se requieran, conforme al anexo técnico de autorización.

Figura 18. Fases del Diseño y operación del Programa.



Elaboración Propia.

5.6.2. Organización comunitaria y participación social.

Los Ejecutores de la política promoverán la organización comunitaria y la participación social en todo el proceso de operación a través de los Observatorios Ciudadanos y el Consejo de Valoración de Bienes Urbanos, fomentando la apropiación de los espacios, su conservación y adecuado uso. Por lo que deberán:

- Garantizar la participación de la población, desde la elaboración del diagnóstico comunitario del espacio público a intervenir, hasta lograr su recuperación.
- Integrar un comité comunitario por cada espacio público tendiente a recuperar, cuyas funciones serán coadyuvar en la planeación, gestión, identificación de necesidades, diseño, ejecución y seguimiento de los proyectos apoyados por el Programa, así como fomentar la participación social. Los comités o redes estarán conformados por un grupo de beneficiarios que mantendrán una amplia coordinación con los Ejecutores y comunicación con los habitantes de la comunidad, asimismo, podrán contar con el apoyo de los promotores comunitarios y los prestadores de servicio social en las diferentes fases de operación del Programa. Sus integrantes serán las personas que vivan en la zona de influencia del espacio público y que tengan interés en participar de manera voluntaria y honorífica; asimismo no podrán realizar propaganda política en las acciones relacionadas con el Programa;
- Conformar un comité de contraloría social por cada espacio público, a efecto de llevar a cabo actividades de control y vigilancia de las obras y acciones.
- Convocar la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil en la realización de acciones sustantivas para el Programa, a través de invitaciones públicas y en apego a las obligaciones señaladas en la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, y suscribiendo con ellas el documento jurídico correspondiente.

5.6.3. Integración de los proyectos.

Cada espacio tendiente a recuperar deberá contar con un proyecto integral exceptuando los espacios públicos de consolidación, en los que se considerará únicamente acciones de participación social y seguridad comunitaria.

El proyecto integral tendrá como referente un espacio público de convivencia comunitaria y, a partir de ello se definirán las obras de mejoramiento físico y acciones sociales a

desarrollar en el espacio y su entorno; además se garantizará la accesibilidad y movilidad de las personas a éstos.

Cuando el Ejecutor cancele obras y/o acciones de un proyecto y esto interfiera en su integralidad, deberá presentar otras que las sustituyan y garanticen la conservación de dicha integralidad hasta su conclusión.

Las obras de mejoramiento físico que se desarrollen en un radio de los 400 metros del espacio público, deberán tener como objetivo la recuperación del lugar acordado y su apropiación comunitaria.

a) Esquemas de recuperación

El rescate de los espacios públicos se concibe como un proceso en donde diversos actores pueden determinar la prioridad de las necesidades a cubrir a partir de la problemática identificada.

Las acciones sociales se ejecutarán tomando en consideración el proyecto de recuperación, el cual tiene como objetivo plantear las acciones necesarias para fortalecer la apropiación de los espacios públicos por parte de la población, a través de los recursos generados por el impuesto en plusvalías.

El esquema establece cuatro etapas, que son:

1. Promoción de la organización social.
2. Trabajo comunitario.
3. Autogestión.
4. Recuperación del espacio público.

El esquema anterior se aplicará a una intervención general o a una intervención de consolidación.

5.6.4 Intervención general.

Se efectuará sobre espacios nuevos tendientes a recuperar, que tengan por objeto la dotación de banquetas, guarniciones o ampliación de vialidades.

Los espacios públicos intervenidos por el Programa que hayan sido afectados por un desastre natural, podrán ser apoyados siempre y cuando el espacio no se encuentre ubicado en una zona de alto riesgo físico.

b) Intervención de consolidación

Este proyecto se aplicará a los espacios públicos recuperados y apoyados antes por el programa y que requieran obras físicas, equipamientos y/o acciones sociales adicionales para lograr potenciar su impacto y el uso. Se considerará la consolidación integral y la consolidación social.

c) Consolidación integral

Aplica para aquellos espacios que requieren de una inversión adicional para concluir las necesidades de obras físicas, equipamiento y/o mobiliario; para tal efecto, se programarán en conjunto de la población, acciones que permitan trabajar con temas sobre prevención de adicciones, conductas de riesgo y violencia, esparcimiento, proyectos de educación, culturales y deportivos. Este tipo de programas deben estar enfocados en los siguientes rubros:

a) Mejoramiento Físico de los Espacios Públicos:

- Accesibilidad: rampas de acceso para personas con discapacidad.
- Uso: mobiliario urbano y señalización.
- Sustentabilidad: áreas permeables; áreas verdes; reforestación; muros verdes; luminarias de bajo consumo; aprovechamiento de agua pluvial; botes y contenedores para separación de basura y especializados (PET, Vidrio, Papel,

Aluminio); ciclo pista, andadores y módulos PREP con especificaciones de ahorro energético y racionalización de agua potable.

b) Participación Social y Seguridad Comunitaria:

- Realizar actividades de prevención de conductas antisociales y de riesgo y violencia, así como la promoción de la equidad de género.
 - Integración de comités comunitarios cuyas acciones contemplen la gestión y sostenibilidad del espacio público.
 - Fomentar la participación de Organizaciones Civiles.

5.6.5. Consolidación social.

Se refiere a los espacios apoyados en años anteriores y que requieren únicamente la realización de acciones de la modalidad de Participación Social y Seguridad Comunitaria, dirigidas a fortalecer la organización comunitaria para el óptimo funcionamiento del espacio, propiciar mayor interacción entre los habitantes, fortalecer la cohesión y estimular la participación para mejorar las relaciones solidarias, disminuir los delitos de oportunidad y la percepción de inseguridad en su entorno. Durante esta etapa, es importante fortalecer los vínculos entre las autoridades locales y representantes de la población organizada para avanzar en la gestión del espacio público, y así garantizar su uso, cuidado y mantenimiento permanente.

Discusión

En el contexto del sistema global el aprovechamiento del suelo urbano denota esfuerzos nacionales y locales que se sostienen en ordenamientos de incidencia federal. En este marco la función pública confluye en tres instrumentos de intervención, la política, el programa y los proyectos. A través de las políticas los gobiernos lideran las redes de actores que participan en los problemas y toman decisiones para la consecución de los objetivos (Jessop, 2002), (Blanco, 2009).

En los casos de países europeos las leyes federales sustentan la apropiación de los vacíos urbanos, los inmuebles y las áreas deterioradas a través de la expropiación, la compra venta y el comodato, para destinarlos a la edificación de macro proyectos urbanísticos en los que participan los sectores público y privado, y el sector social.

En países de América Latina con fuerte influencia europea los gobiernos han implementado la política de intercambio de plusvalías a través de *mecanismos fiscales* para regular los usos de suelo, los permisos de urbanización y los incrementos en el valor de la tierra. El cuerpo normativo se integra por instrumentos fiscales, impuestos o contribuciones en especie, pagadas por el propietario y a cargo del incremento en el valor del suelo. Las tasas impositivas diferenciadas imponen exacciones o cargas para incentivar la mezcla de usos del suelo (Smolka & Amborski, 2003).

En México a partir del año 2000 el intercambio de plusvalías se aplica como estrategia de control de los predios baldíos en pocas entidades, entre ellas Aguascalientes, Coahuila, Michoacán, Morelos, Nuevo León, San Luis Potosí y Sinaloa (Fernández, 2006), Sonora y en la ciudad de Mérida, Yucatán.

Las problemáticas resumen la ausencia de control sobre los predios urbanos baldíos y las problemáticas de sanidad que implica su existencia. En el primer caso el objetivo es optimizar el aprovechamiento a través de proyectos de impacto urbano, generadores de

inversión y empleos; en el segundo caso eliminar los focos de infección e inseguridad, mejorar la imagen urbana y la calidad de vida de los ciudadanos.

Las acciones en un orden específico requirieron de un inventario de los inmuebles en propiedad de la federación, los estados y los municipios. Investigación legal, técnica y administrativa; verificación de campo, identificación geográfica y valuación comercial (Sonora, 2015). Modificación de los instrumentos regulatorios para establecer incremento de las sanciones económicas por incumplimiento de las obligaciones de mantenimiento de los terrenos y la atribución de los ayuntamientos para otorgar en comodato o renta los predios urbanos baldíos a terceros (Castillo, 2015).

No obstante que el plan municipal de desarrollo urbano de Toluca, contempla el programa de fomento a la ocupación de los predios urbanos baldíos, mediante el predial base suelo y asistencia para regularizar la propiedad (México,2016). Adolece de fundamentos legislativos y regulatorios para operarlo.

Las imprecisiones quedan de manifiesto en la indefinición de los instrumentos legislativos. La Ley Agraria en el Título Noveno de los terrenos baldíos y nacionales, define los bienes de propiedad de la nación como aquellos que nunca han sido medidos ni deslindados, es decir se refiere a los terrenos rústicos.

El Código Civil consigna el terreno baldío como un bien inmueble cuyo propietario se ignora, la condición jurídica del inmueble no proporciona datos registrales que acrediten la tenencia. En esta condición caen los inmuebles intestados.

Por su parte la teoría del valor distingue a partir del destino productivo; el suelo rural que tiene la función primordial agrícola, y el suelo urbano en el que se desarrollan actividades no agrícolas, industria, comercio y servicios (Jaramillo, 2003).

El suelo urbano tiene una dinámica exponencial, dispersa y ajena al suelo rural, los terrenos baldíos en la ciudad han sido medidos y deslindados con el objeto de darles utilidad para generar recursos a los gobiernos (Vázquez, Falcón, Meyer, & Escalante, 2013).

La inaccesibilidad a los datos registrales, definieron la siguiente construcción deductiva. El predio urbano baldío es aquel cuyas medidas, colindancias y el tipo de propiedad se desconocen, y prevalece la condición de abandono.

El estudio empírico en el polígono delimitado por el Paseo Matlatzincas o Paseo Tolloccan Norte, Paseo Tolloccan al Sur, al Oeste por el vértice formado por el Paseo Tolloccan, Adolfo López Mateos y Paseo Matlatzincas y al oriente el Paseo Tolloccan. Es solo muestra del fenómeno de los predios urbanos baldíos en la ciudad de Toluca, Estado de México.

Los resultados exponen que la superficie ocupada por los predios urbanos baldíos privados que no están en venta (145,748.38 metros²), representa más de 90% de la superficie total ocupada por 180 baldíos. Los predios se mantienen desocupados; la vida útil de estos inmuebles es extensa y en espera de ser consumidos.

El número y la superficie de los predios urbanos baldíos que no están en venta, inscribe los impactos negativos en los ámbitos de la salud y la economía, lo cual demanda eliminar los focos de insalubridad y la especulación comercial.

Si la recuperación de los predios vacantes se basa en el mercado de productos, entonces la tierra es un producto final, la oferta de este producto es función de los demás bienes, los impuestos y las expectativas de comercialización (Schiller, 1994).

El suelo se posiciona como forma de inversión que incide en la valoración inmobiliaria; (Godoy, 2006) y en la variabilidad de la renta urbana (Barbieri, Fina, & Subirats, 2011).

El suelo urbano vacante podría reinsertarse en la dinámica de la ciudad mediante la gestión y políticas fiscales que desaliente la retención del suelo por parte de los propietarios con capacidad económica (Godoy, 2006), amorticen las inversiones públicas e impuestos de los contribuyentes destinados a la infraestructura y equipamiento urbano.

La identificación del mosaico de instrumentos que anticipan conflictos jurídicos, económicos y sociales por la recuperación de la propiedad raíz, la ausencia de la precisión

sobre de la materia urbana. Sostiene la carencia de ordenamientos específicos que regulen la materia de predios urbanos baldíos en el Estado de México.

El alcance de los objetivos de la presente investigación se ubica el ámbito general de la ley y las normas regulatorias de las conductas que competen a la recuperación de los predios urbanos baldíos. En este nivel la reinserción de los predios urbanos baldíos implica una primera etapa que compete directamente la recuperación de la propiedad raíz a través de ordenamientos generales y específicos.

En la siguiente etapa procede el diseño de programas e instrumentación de proyectos para usos específicos.

En la etapa que compete a recuperación de la propiedad raíz a través de ordenamientos generales y específicos. Y la regulación de los predios urbanos baldíos para incrementar las contribuciones municipales por este concepto.

La pertinencia de la regulación de los predios urbanos baldíos se ubica en la disposición de la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), la cual dispone ordenar la expansión urbana a través de la coordinación de los tres niveles de gobierno y las facultades de los municipios, y los principios para determinar las provisiones, reservas, usos del suelo y destinos de áreas y predios que regulan la propiedad, creación de *instrumentos* que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

La LGAHOTDU establece las disposiciones de observancia general para formular el Programa Nacional de Ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano, el cual conjunta las actividades, servicios y procesos de regulación que materializarán la política de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano. Asimismo, el proyecto (s) o unidad específica de intervención, agrupará las actividades generadoras de bienes y servicios tendentes a la satisfacción de necesidades sociales (Nieves, 2006).

La implementación de políticas de recuperación de los predios urbanos baldíos requiere modificaciones y acciones de orden general que incidirán directamente en la propiedad privada y en el mercado del suelo urbano.

Propiedad privada: La recuperación de los predios baldíos no puede realizarse de manera unilateral, el derecho a la propiedad privada se encuentra regulado en el artículo veintisiete de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y a su vez suscrito en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Este derecho mediado por la variación de las rentas en el mercado del suelo, las cuales determinan que los baldíos urbanos se conviertan en objeto de especulación comercial. En los últimos años la tasa de variación del valor del suelo en la ciudad de Toluca ha sido del 12 a 18 por ciento (Toluca, 2014).

Especulación comercial: el bien inmueble es una mercancía, en la mayoría de los casos la estrategia es dejar los terrenos desocupados; mientras mayor sea el tiempo de desocupación, mayor será el precio de adquisición. El destino está a la espera de la oferta inmobiliaria y a disposición del mejor postor. Una minoría de propietarios privados, retiene los predios en espera del aumento del valor del suelo.

Conclusiones

Este estudio contribuye con un tema escasamente trabajado, la problemática surgió de la

carencia de ordenamientos que regulen la recuperación de los predios urbanos baldíos en la ciudad de Toluca.

Los fundamentos del urbanismo, el ordenamiento territorial y el derecho identifican no solo la complejidad de la recuperación de la propiedad de los predios urbanos baldíos, sino también la carencia de cohesión en materia urbana de los diversos ordenamientos en el ámbito estatal y local.

El aporte de esta investigación constituye una iniciativa innovadora en el contexto de las disposiciones de la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. El Estado de México y todas las entidades federativas del tienen el reto de adaptar los lineamientos a las particularidades que demanda el desarrollo urbano.

Sin violentar lo dispuesto en la nueva Ley, las entidades federativas tienen la oportunidad de innovar e incorporar aspectos particulares de desarrollo urbano, que hasta el momento no están considerados, este es el caso de los predios urbanos baldíos,

Representa la oportunidad para reformular los instrumentos de regulación del suelo para adaptarlos a un nuevo orden para optimizar los usos y funciones urbanas.

Los planes municipales de desarrollo urbano que se deriven requieren de políticas y estrategias de mediano y largo plazo que garanticen la reinserción de los predios urbanos baldíos a la dinámica económica y coadyuven en la densificación urbana.

Los vacíos legislativos en el Estado de México definieron la naturaleza normativa de la política de intercambio de plusvalías y las estrategias de recuperación que se proponen, mismas que están sujetas a un proceso largo de discusión en el congreso local de acuerdo a la Constitución del Estado de México; y aprobación en los diversos ámbitos de gobierno del Estado de México y en los ayuntamientos.

Durante el desarrollo de la investigación se aplicó el conocimiento urbano y legislativo para diseñar las bases de la política de intercambio de plusvalías, la cual fundamenta no solo la recuperación de los predios urbanos baldíos urbanos, en su ámbito amplio propone la innovación en la regulación de los procesos inmobiliarios.

En esta investigación se proponen adiciones a la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, las cuales conforman el sustento de la política de intercambio de plusvalías para la recuperación de los predios urbanos baldíos.

La política de intercambio de plusvalías debe considerarse como propuesta de regulación pública de los problemas y contradicciones de los predios urbanos baldíos. Esta política instruye sobre los mecanismos fiscales para recuperar el valor de la renta de los baldíos urbanos, dota de instrumentos de intervención que coadyuvarán en la contención de especulación comercial del suelo urbano y en la mitigación de los focos de insalubridad.

Los mecanismos fiscales de la política responden no solo al caso de la ciudad de Toluca, en su carácter general tienen incidencia en los núcleos urbanos del Estado de México y previa adecuación aplicables a otras entidades del país.

Los desafíos deben solventar las contradicciones legales y normativas a través de estrategias que fortalezcan las directrices de la densificación urbana y las finanzas públicas; promover acuerdos entre los actores políticos y ciudadanos para recuperar los predios baldíos e inmuebles sin uso cierto.

Asimismo, la creación de un cuerpo normativo, Código de Regulación de Valores Inmobiliarios del Estado de México y la constitución de un Consejo de Valoración de Bienes Urbanos conferiría la facultad de regular los precios del mercado de bienes inmuebles, teniendo competencia superior a cualquier bando municipal, lo anterior con el objeto de unificar los valores catastrales con los valores comerciales de los bienes urbanos, evitando

la especulación comercial. Transparentando los mercados inmobiliarios en el Estado de México, teniendo como principales atribuciones las siguientes:

La política de recuperación de plusvalías entendida como la totalidad de los incrementos del valor de la tierra atribuibles a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal en beneficio de la ciudadanía constituye en un instrumento que favorece la liberación de espacios y activos urbanos que no tienen un valor de uso, la recaudación, el mejoramiento de la imagen de la ciudad y la gestión de espacios aprovechables según sus características, para lo cual aplicara de forma eficiente dos mecanismos:

La aplicación efectiva del impuesto por contribución de mejoras permitiría internalizar los costos de equipamiento y obras a los titulares de los inmuebles que se ven beneficiados con un aumento del valor de su inmueble); la concentración de inversiones públicas en infraestructura en las áreas de renta más elevadas permitiría captar impuesto mayor de las personas beneficiadas y a la vez recuperar las áreas urbanizadas sin ocupación.

La creación del Consejo Ciudadano para la Ocupación y Fomento de Espacios Urbanos, impulsaría la participación ciudadana y la formulación de proyectos tendentes a satisfacer las necesidades colectivas.

La reforma a la Ley de Extinción de Dominio del Estado de México, facultaría al municipio a través del Síndico Procurador a interponer formal demanda en contra del titular de los derechos reales (derechos de propiedad sobre bienes inmuebles), por dejarlos de ejercitar por un periodo superior a diez años, lo anterior reducirá la especulación comercial evitando el incremento de los predios baldíos sin valor de uso cierto.

El establecimiento de un sistema de usufructo a través del cual el propietario de los bienes urbanos transmite la posesión del inmueble al Estado, quien administra los bienes baldíos, a cambio el usufructuario sería exento del pago de cualquier contribución generada a lo largo del convenio, teniendo el ayuntamiento la preferencia en la compra del inmueble.

La recuperación de los espacios públicos es tarea estratégica para fortalecer la cohesión social de la ciudad.

Entre los desafíos que deben solventarse figuran los contextos sociopolíticos, precedentes legales y legislativos, políticas regulativas contrapuestas y políticas "tradicionales" de planificación y finanzas públicas. Lo anterior expone la importancia de fortalecer el marco político y legislativo que ordene la recuperación y destino de los baldíos urbanos en la ciudad de Toluca y en los centros urbanos de la entidad.

Este proceso depende, de la adecuada administración del patrimonio inmobiliario. Si las administraciones desarrollan procesos exitosos de organización, sistematización y saneamiento jurídico de la propiedad inmobiliaria se habrán logrado importantes avances para diseñar y poner en marcha estrategias integrales de recuperación y mejoramiento del espacio urbano de carácter público.

Los gobiernos locales deben priorizar zonas que su importancia comercial, cultural, ambiental o recreativa, tengan alto impacto, y que se complementen con otras iniciativas o proyectos.

Los ayuntamientos tienen la responsabilidad de controlar y gestionar los espacios para el beneficio colectivo, parques, plazas, jardines o áreas de juegos o centros comunitarios. La innovación legal dota de opciones para reciclar suelo útil, cuyos beneficios repercutirían en la densificación, en oportunidades de inversión y en la habitabilidad urbana.

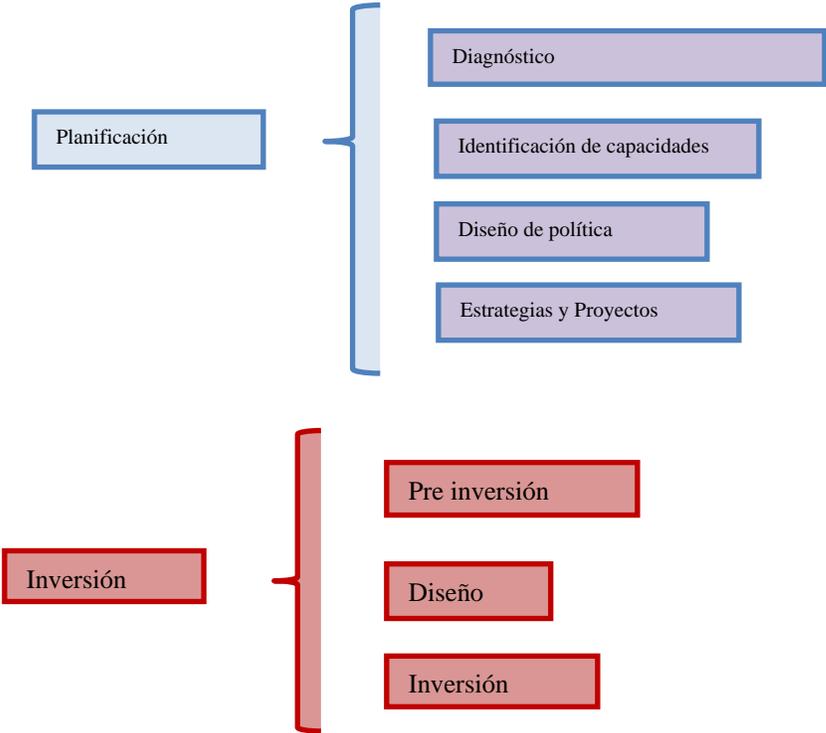
Es fundamental incorporar a la ciudadanía en la identificación de necesidades y propuestas, para aprovechar los baldíos urbanos, cualquier tipo de política pública debe involucrar a la población para que los espacios públicos cubran su finalidad.

No obstante que el alcance de la investigación no plantea la recuperación de los predios a través de proyectos urbanísticos. El estudio empírico perfila dos fases principales: Planificación e Inversión, la primera comprende el diagnóstico, la identificación de capacidades, el diseño de políticas, identificación de estrategias y proyectos específicos.

La tipología de predios baldíos es la base de la cartera de proyectos, los cuales deben incorporar las variantes sociales y económicas en concordancia con el destino de uso y posibles beneficiarios.

La cartera de proyectos debe ponderar la magnitud de la superficie de los predios baldíos, la certeza jurídica de la propiedad y el equipamiento preexistente. Además, integrar información de diversas instituciones, gestionar fuentes de financiamiento y para lograr la continuidad en las acciones es fundamental la organización de los líderes locales y los grupos comunitarios.

Figura 19: Etapas de recuperación de los predios baldíos a través de proyectos



Elaboración propia.

La reinserción de los baldíos urbanos no se limita a la recuperación de plusvalías, es imperante establecer procesos de gestión que coadyuven en el desarrollo de espacios públicos que cubran el déficit de áreas verdes, remozar las edificaciones patrimoniales asignándoles nuevas funciones en razón al tamaño, diseño y requerimientos sociales de conformidad a la tipología de los espacios públicos.

Para ello se requiere seleccionar los predios que, por sus dimensiones y situación administrativa, permitan desarrollar programas y proyectos en beneficio colectivo. Es conveniente priorizar zonas de importancia comercial, cultural, ambiental o recreativa, que tengan alto impacto, y que se complementen con otras iniciativas o proyectos. Ello depende de la organización, sistematización y saneamiento jurídico de la propiedad inmobiliaria.

Bibliografía

- Aizpuru, P. (2005). *La vida cotidiana en México, Tomo II*. México: FCE.
- Alarcón Segovia, A. (1972). Análisis de la Legislación Urbanística Actual. *Memoria del II Simposio Nacional de Planificación Urbana Municipal*. Guanajuato: Gobierno de Guanajuato.
- Ana, F. (2004). Las políticas urbanas: desafíos y contradicciones. En C. Marengo, *El rostro urbano de América Latina* (págs. 211-226). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Ávila, M. (1996). El ejercicio de las acciones populares en Colombia, experiencias y. *Acciones Populares y de Grupo, nuevas herramientas para ejercer*, 58-60.
- Barbieri, N., Fina, X., & Subirats, J. (2011). Culture and Urban Policies: Dynamics and Effects of Cultural Third Sector Interventions in Barcelona. *Métropoles*, 2-18.
- Barbosa Rodríguez, A. M. (09 de 04 de 2016). *Régimen legal de Bogota D.C.* Obtenido de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=42721>
- Bazán, A., & Rodríguez Iglesias, G. (2009). LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO LOCAL EN EL MERCADO DESUELO. *Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios*, 13-14.
- Begg, I. (2006). Cities and competitiveness. *Urban studies*, 795-809.
- Blanco, I., & Subirats, J. (2009). ¿Existen territorios socialmente excluyentes? Contra lo inexorable. En S. Fleury, J. Subirats, & I. Blanco, *Respuestas locales a inseguridades globales* (págs. 119-139). Barcelona: CIDOB.
- Blanco, I. (2009). *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovación*. Lisboa: CLAD.
- Blumann, C. (1979). *Droit de l'Urbanisme*. París: Dalaz.
- Bogotá, A. M. (2000). *Exposición espacio público por la ciudad*. Bogotá: Ediciones ejecutivas Ltda.
- Borisov, Zhamín, & Mákarova. (1965). *Diccionario de Economía Política*. (A. Vidal Roget, Trad.) Unión Soviética: eumed.net.
- Buitrago Caicedo, D. (2005). *Guía de Mecanismos de Recuperación del Espacio Público*. Bogotá: Nuevas Ediciones LTDA.
- Cano Cuevas, A. (2010). *Guía para la redensificación habitacional en la ciudad interior*. México, Distrito Federal: SEDESOL.
- Carbonell, M. (2004). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y condecorada* (Vol. I). (I. d. Jurídicas, Ed.) Distrito Federal, México: Porrúa-UNAM.
- Carrión, F. (2001). *La ciudad construida urbanismo en América Latina*. Ecuador: Flacsó.
- Carrión, F. (2001). Las nuevas Tendencias de la Urbanización en América Latina. *La ciudad construida*, 7.
- Castellanos Hernández, E. d. (2006). *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*. México, Distrito Federal: Secretaría de Gobernación y Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional con la Colaboración del Diario Oficial de la Federación.
- Castells, M. (1977). *The urban question*. Cambridge: Mass MIT.
- Castells, M. (1998). *La era de la información. La sociedad red*. México: México Siglo XXI.

- Castillo, F. (28 de 05 de 2015). *Yucatán en corto*. Obtenido de <http://florcastillo.mx/noticias/proponen-elevar-sanciones-a-propietarios-de-terrenos-baldios.html>
- Cochrane, J. H. (2007). Determinacy and Identification with Taylor Rules. *Journal of Political Economy*, 565-615.
- Código Civil del Estado de México (29 de abril de 2012). Recuperado el 28 de 08 de 2015, de <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig001.pdf>
- Colombia, M. (2005). Recuperado el 24 de 08 de 2015, de <http://www.cridlac.org/digitalizacion/pdf/spa/doc17089/doc17089.htm>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Obtenido de www.diputados.gob.mx > Leyes Federales de México
- Contreras, Y. (2011). La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago: Nuevos habitantes, cambios socioespaciales significativos. *EURE*, 89-113.
- Cubillos, L. (2006). *Interculturalidad y Políticas Públicas en Educación: Reflexiones desde Santiago de Chile*. Santiago: Estudios Pedagógicos Valdivia.
- CUYO. (2005). Anuario de Filosofía Argentina y Latinoamericana. En J. Samaja, *Epistemología y Metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica* (pág. 414). Buenos Aires: Eudeba.
- D.C., S. G. (1991). Recuperado el 11 de 23 de 2015, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>
- De Juano, M. (1969). *Curso de Finanzas y Derecho Tributario*. Rosario: Malachino.
- De la Madrid Hurtado, M. (2006). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y condecorada*. (C. d. Jurídicas, Ed.) Distrito Federal: Porrúa- UNAM.
- Díaz Orueta, F. (2012). Periferias urbanas y reconfiguración de las políticas urbanas en España. *Gestión y Política Pública*, 41- 81.
- Diputados, C. d. (21 de 11 de 2015). Obtenido de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf
- Doetsch, P., & Rüpke, A. (1998). Revitalisierung von Altstandorten versus Inanspruchnahme von. *Umweltbundesamt-Texte*, 19-28.
- Duckwitz, W. (1994). "Flächenrecycling – Herausforderung für die Stadtentwicklungsplanung". *BrachflächenRecycling*, 19-21.
- Earth, G. (25 de 07 de 2015). *Google Earth*. Obtenido de <http://earth.google.es/>
- Estévez Goytre, R. (2002). *Manual de Derecho Urbanístico*. Granada: Comares.
- Fausto, A., & Rábago, J. (2001). *¿Vacíos urbanos o vacíos Metropolitanos?* Puebla: Instituto Juana de Herrera.
- Fausto, A., & Rábago, J. (2001). *habitat*. Recuperado el 28 de 05 de 2015, de <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n21/aafau.html>
- Feliú Torras, A. (1998). *El patrimonio industrial, localizaciones, regeneraciones: una nueva geografía*. Gijón: Ábaco.
- Ferguson, C. (1999). Assessing Risks from Contaminated Sites: Policy and Practice in 16. *Land Contamination & Reclamation*, 33-54.
- Fernández Sánchez, N. (2007). *La recuperación de baldíos minero-industriales en la región del Rin-Ruhr (Alemania)*. Oviedo: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias.
- Fernández, R. (2006). *Gestión Ambiental de Ciudades. Teoría Crítica y aportes metodológicos*. México: Red de Formación Ambiental para América Latina y el Caribe.

- Garay, A. (2007). El resultado de los '90 en términos de desarrollo del hábitat. *Argentina. Fundación Metropolitana.*, 34.
- García Cruz, Ó. M., & Coral Cárdenas, L. A. (2004). Espacio Público: el reto de la gestión. *Revista Bitácora Urbana Territorial*, 103-109.
- García Vázquez, M. d. (2010). Recuperado el 29 de 08 de 2015, de <http://www.ub.edu/multigen/donapla/espacio1.pdf>
- García, A. (1999). *La reconquista de Europa, Espacio Público Urbano*. Barcelona: Centro de Cultura Económica de Barcelona.
- García-Bellido, J. (1 de 4 de 2000). Ildefonso Cerdá y el nacimiento de la urbanística: la primera propuesta disciplinar de su estructura profunda. *Scripta Nova*(1138-9788).
- Geografía, I. N. (2005). *INEGI*. Recuperado el 29 de 08 de 2015, de http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/Tema1_Poblacion.pdf
- Godoy, S. (2005). *Reflexiones sobre las posibilidades del manejo de vacíos urbanos*. Montevideo: Universidad del Grupo de Montevideo.
- Godoy, S. M. (2006). (O. J. Investigación, Ed.) Recuperado el 2015, de <http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/comunicaciones06/ponencias/godoy.pdf>
- Haig, R. (1928). *Toward and understanding of the metropolis*. Quarterly Journal of Economics.
- Hardoy, J., Morse, R., & Schadel, R. (1968). *Ensayos históricos y sociales sobre la urbanización en América Latina*. Argentina: Ediciones SIAP.
- Harvey, D. (1973). *Social Justice and the city*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Hernández, B. (2005). *Espacio público y ambiente urbano popular*. Puebla: Red Nacional de Investigación Urbana.
- Historia, I. N. (2013). *Instituto Nacional de Antropología e Historia*. Recuperado el 20 de 05 de 2015, de <http://inah.gob.mx/boletines/249-monumentos-historicos/6152-incorporan-10-mil-edificios-historicos-al-registro-publico>
- Hurtado Muñoz, V. (2011). Análisis de la renovación urbanacommo estrategia de recuperación del centro histórico de Bogotá. Estudio de caso Barrio Santa Bárbara Colonial (Nueva Santa Fe), en el periodo 1976-2000. (F. d. Gobierno, Ed.) 76.
- Instituto Nacional de Geografía Estadística e Info. (2010). *Resulutados definitivos del Censo de Población 2010*. Estado de México: INEGI.
- Jacquignon, L. (1969). *Le Droit de l'Urbanisme.*. París: Eyrolles.
- Jaramillo, S. (2003). *Los fundamentos económicos de la participación en plusvalías*. Los Andes: CIDE.
- Jessop, B. (2002). *The futurre of the capitalist state*. Lancaster: Lancaster University.
- Jové Sandoval, F., Solano Machuca, J., & Hernán Cedeño, L. (2004). *Políticas de Vivienda de Bajo Coste. Estudio Comparativo de algunas propuestas de Vivienda de bajo coste en América Latina*. Ecuador: Proyecto de Investigación ULEAM-UVA.
- Kelsen, H. (1986). *Teoría pura del Derecho*. (R. J. Vernengo, Trad.) México, Distrito Federal: UNAM.
- Kesteloot, C. (2004). Urban Socio-Spatial Configurations and the Future of European Cities. *Cities of Europe: Changing Contexts, Local Arrabgements and the Challenge to Urban Cohesion*, 123-148.
- Koll-Schretzenmayr, M. (2002). *Projektentwicklung und Vermarktung auf Industriebrachen*. Zurich: Disp.

- Lara Ponte, R. (1995). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y condecorada*. (I. d. Jurídicas, Ed.) Distrito Federal, México: Porrúa- UNAM.
- Le Galés, P. (2002). *European Cities: Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University.
- Leal Iga, C., & Fitch Osuna, J. M. (2012). Políticas Urbanas. Tendencia de Transformación en el Área. *Contexto*, 51-67.
- Leal Iga, C., & Fitch Osuna, J. M. (2012). Políticas Urbanas. Tendencia de transformacvión en el área de influencia de grandes proyectos. *Dialnet*, 1-18.
- Lerdo, H. A. (s.f.). Recuperado el 05 de febrero de 2015, de <http://www.toluca.gob.mx/bando-municipal-0>
- Lerdo, H. A. (s.f.). Recuperado el 21 de 11 de 2015, de <http://www.toluca.gob.mx/plan-de-desarrollo-municipal-de-toluca-2013-2015>
- López Ramón, F. (2005). *Fundamentos y tendencias del urbanismo supranacional Europeo*. Zaragoza: Universidad de Zaragoza.
- López Velarde Vega, O. (2010). El Derecho Urbanístico y la sustentabilidad. *DAyE*, 47-51.
- López Velarde Vega, Ó. (2011). *Apuntamientos de Derecho Urbanístico*. Aguascalientes: Universidad Autónoma de Aguascalientes.
- Marc, W. (2007). *Le Grand Paris. Problemes politiques et sosiaux*. Paris: La documentation franacaise.
- Marshall, A. (2005). *Principles of Economics*. Londres: Prometheus Books.
- Martínez Gil, J. P. (2010). El Derecho Urbanístico. *Revista del Centro de Investigaciones Jurídicas UNAM*, 33-66.
- Marx, K. (2001). *The essential Marx*. Londres: Dover Publications.
- Marx, K. (2009). *El Capital*. México: Editores Mexicanos Unidos.
- Marx, K. (s.f.). El Método de la Economía Política. En Grundisse, *Material de formación política de la Catedra de Che Guevara* (pág. 6). Colectivo Amauta.
- Méndez, R. (2004). *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona: Ariel.
- Mexicana, G. F. (s.f.). Recuperado el 21 de 11 de 2015, de <http://pnd.gob.mx>
- México, G. d. (s.f.). Recuperado el 1121 de 2015, de <http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/pdf/PEDU.pdf>
- México, G. d. (s.f.). Recuperado el 21 de 11 de 2014, de http://edomex.gob.mx/plan_desarrollo_estado_mexico
- México, G. d. (s.f.). Recuperado el 21 de 11 de 2015, de http://seduv.edomexico.gob.mx/dgau/planes_regionales/prduvt/Doc%20PRDUVT.pdf
- México, G. d. (2003). (S. d. Metropolitano, Ed.) Recuperado el 05 de 27 de 2015, de http://portal2.edomex.gob.mx/sedur/planes_de_desarrollo/planes_municipales/toluca/index.htm
- México, G. d. (2015). *Cuaderno Estadístico*. Toluca: COESPO.
- México, G. d. (30 de enero de 2015). *Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano*. Obtenido de http://sedur.edomex.gob.mx/planes_municipales_de_desarrollo_urbano
- México, G. d. (2015). *Servicios Catastrales*, htm. Recuperado el 10 de 06 de 2015, de Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral, Secretaría de Finanzas: http://portal2.edomex.gob.mx/igecem/productos_y_servicios/servicios_catastrales/servicios/index.htm.

- México, G. d. (28 de 02 de 2017). Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Toluca, Estado de México, México.
- México, G. d. (26 de 11 de 2017). *SEDUR*. Obtenido de sedur.edomex.gob.mx/planes_municipales_de_desarrollo_urbano
- México, I. H. (s.f.). Recuperado el 21 de 11 de 2015, de http://qacontent.edomex.gob.mx/idc/groups/public/documents/edomex_archivo/ihaem_pdf_eh_6.pdf
- México, L. L. (2003 de mayo de 03). Recuperado el 21 de 11 de 2015, de <http://www.conafor.gob.mx:8080/documentos/docs/4/321Ley%20de%20Desarrollo%20Forestal%20Sustentable%20del%20Estado%20de%20M%C3%A9xico.pdf>
- México, L. L. (1996 de enero de 17). Recuperado el 21 de 11 de 2015, de <http://docs.mexico.justia.com.s3.amazonaws.com/estatales/mexico/ley-de-expropiacion-para-el-estado-de-mexico.pdf>
- México, L. L. (2001). Recuperado el 21 de 11 de 2015, de portal2.edomex.gob.mx/.../edomex.../probosque_pdf_caem141113.pdf
- México, S. d. (21 de 11 de 2015). Obtenido de http://www.semarnat.gob.mx/archivosanteriores/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos%20decretados/actualizacion_2012/gaceta_zmvt_dic0611.pdf
- Milenio Novedades. (25 de enero de 2015). *Milenio*. Obtenido de <https://sipse.com/milenio/merida-multas-significativas-duenos-de-terrenos-baldios-134231.html>
- Mills, S. (1970). *Sobre la Libertad*. Madrid: Alianza.
- Mongin, P. (2006). A Concept of Progress for Normative Economics. *Economics and Philosophy*, 22 (1):19-54.
- Nel.lo, O. (1998). *Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa*. Barcelona: Centro de cultura contemporanea.
- Nieto, M. L. (1999). Metodología de evaluación de proyectos de viviendas . *CEPAL Series Manuales*, 4.
- Nieves, L. G. (2006). *Políticas, programas y proyectos: un vínculo un vínculo indispensables para la construcción de estrategias integrales* . Guatemala: CLAD Memorias del Congreso.
- Orozco Hernández, M. E., & Tapia Quevedo, J. (s.f.). Reserva Territorial y construcción social del espacio Urbano. Zona metropolitana de Toluca, Estado de México. En Orozco, & Sánchez (Edits.). Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Petty, & Cantillón. (1992). *History of Political Economy Fall* .
- Pineda Velázquez, M. E. (2013). Estrategia de espacios Públicos de la Ciudad de León. *AURA*, 2-8.
- Planificación*. (1927). México: Gobierno Federal.
- Randolph, R. (2000). *Las mutaciones de lo urbano: de la red de ciudades a la ciudad-red*. Buenos Aires: CICUUS- La Crujía.
- Real Academia de la Lengua. (2013). *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*. España: Real Academia de la Lengua.
- Reese, E. (2007). Debe rediscutirse la cuestión de la propiedad del suelo y. *Fundación*, 39.
- Ricardo, D. (2007). *Principios de Economía, Política y Tributación*. Londres: Dover Publication.
- Richardson. (1971). *Economía del Urbanismo*. Madrid: Alianza.

- Roca Cladera, J. (2001). Teorías alternativas para la formación espacial del suelo. *Treballs d'investiació*, 36-49.
- Roca i Sastre, R. M. (2014). *Los Derechos Reales*. San Francisco: Centro de Estudios de Derecho.
- Rodríguez Zoya, L. G., & Leónidas Aguirre, J. (2011). Teorías de la Complejidad y Ciencias Sociales. Nuevas Estrategias Epistemológicas y Metodológicas. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*.
- Saldarriaga Roa, A. (2002). *La arquitectura como experiencia, espacio, cuerpo y sensibilidad*. (U. N. Colombia, Ed.) Bogota: Villegas Editores.
- Sánchez Muñoz, C. D., & Orozco Hernández, E. (2015). Urbanismo de Renovación. Estrategias de recuperación de baldíos en la ciudad de Toluca, México.
- Sánchez Muñoz, H. E., Rosas Ferrusca, F. J., & Mireles Lezama, P. (2011). *Gestión de áreas verdes mediante la recuperación de baldíos, caso: Ciudad de Toluca*. Toluca.
- Sandoval, T. (2003). *Metodología del Derecho*. México, D.F.: Textos Jurídicos.
- Schiller, B. R. (1994). *Principios Esenciales de Economía*. Madrid: McGrawHill.
- SCHRÖTER, F. (1998). "Nachhaltiges Stadtentwicklung durch Brachflächenrecycling?". *BrachflächenRecycling*, 19-23.
- Schwedes, O. (2017). *Urban Mobility in a global perspective*. Zurich: Lit Verlang GmbH & CO. KG WIEN.
- Scott, R. (2008). *Institutions and organizations: ideas and interests*. SAGE.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (30 de abril de 2014). *Programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda 2013- 2018*. Obtenido de Diario Oficial de la Federación:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342867&fecha=30/04/2014
- Simmel, G. (1903). *The metropolis and mental life*. Oxford: The Blackwell City Reader.
- Smith, A. (2011). *La riqueza de las Naciones*. España: Ediciones Brontes.
- Smolka, M., & Amborski, D. (2000). *Apropiación de valor para el desarrollo urbano: una comparación Inter-Americana*. Chile: Fellow Senior.
- Smolka, M., & Amborski, D. (2003). Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter- americana. *Eure*, XXIX(88), 55-77.
- Smolka, M., & Furtado, F. (2001). *Recuperación de Plusvalías en América Latina. Alternativas para el desarrollo urbano*. Santiago, Chile: eurelibros.
- Soberanes Reyes, J. (1997). *La reforma urbana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sonora, I. C. (27 de 05 de 2015). (C. N. Hacendaria, Ed.) Obtenido de
<http://www.indetec.gob.mx/cnh/propuestas/25.htm>
- Soria, A. (1995). *Actualidad de la teoría de Cerdá*. 1995.
- Spantiagati, F. (1973). *Manual de Derecho Urbanístico*. Madrid: Montecorvo.
- Steeffen, H., & Klipschn, N. (1999). Grundstückserschließung und Industrieflächenrecycling in urbanen. *FlächenRecycling GeoProfi*, 42-46.
- Swyngedouw, E., Moulaert, F., & Rodríguez, A. (2004). Neoliberal Urbanization in Europe: Large Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy. En N. Brenner, & N. Theodore, *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe* (págs. 195-229). Oxford: Blackwell.
- Todaro. (1976). *Migration, Internal; Developing countries*. England: International Labour Office.
- Todaro, R. (1976). La renta de la Tierra, algunos antecedentes teóricos. *Eure*, 38-48.

- Toluca, A. d. (25 de noviembre de 2014). *www.toluca.gob.mx*. Obtenido de <http://www.infoem.org.mx/src/htm/estadisticas.html>
- Toluca, H. A. (2013). *Toluca Municipio Educador*. Recuperado el 28 de 08 de 2015, de <http://www.toluca.gob.mx/toluca>
- UBA. (2000). *Handlungsempfehlungen für ein effektives Flächenrecycling*.
- Unión, C. d. (s.f.). Recuperado el 11 de 21 de 2015, de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/35.pdf
- Unión, C. d. (21 de 11 de 2015). Obtenido de www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/148_090115.pdf
- Vázquez, J., Falcón, R., Meyer, L., & Escalante, P. (2013). *Historia de México*. México, Distrito Federal: Santillana.
- Wacquant, L. (2001). *Parias Urbanos: marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*. Buenos Aires: Manantial.

Anexo Estadístico

Folio	BARDEADO	Antigua ec	Uso	Venta	Tipo de prop	Intestado
1	1	2	2	2	2	2
2	1	2	5	2	2	2
3	1	2	5	2	2	2
4	1	2	5	2	2	2
5	1	2	5	2	2	1
6	1	2	5	2	2	2
7	1	2	5	2	2	2
8	1	2	5	2	2	2
9	1	2	5	2	2	2
10	1	2	5	2	2	2
11	1	2	5	2	2	2
12	2	2	3	2	2	1
13	1	2	5	2	2	1
14	1	2	4	2	2	2
15	1	2	5	1	2	2
16	1	1	2	1	2	2
17	1	2	5	1	1	2
18	1	2	5	2	2	2
19	1	2	5	2	2	2
20	1	2	5	2	2	2
21	1	2	5	2	2	2
22	1	2	5	2	2	2
23	1	2	6	2	2	2
24	1	2	5	2	2	2
25	1	2	5	2	2	2
26	1	2	5	2	2	2
27	1	2	5	2	2	2
28	1	2	5	2	2	2
29	1	2	5	2	2	2
30	1	2	5	2	2	2
31	2	2	5	2	2	2
32	2	2	5	2	2	2
33	2	2	5	2	2	2
34	2	2	5	2	2	2
35	1	2	5	2	2	1
36	1	2	6	2	2	2
37	1	2	6	2	2	2

39	1	1	5	2	2	2
40	1	2	5	2	2	2
41	1	1	5	1	2	2
42	1	1	5	2	2	2
43	1	2	5	2	1	2
44	1	2	5	2	2	2
45	1	1	5	2	2	1
46	1	2	2	2	2	2
47	1	2	2	2	2	2
48	1	2	5	1	1	2
49	1	2	2	1	1	2
50	1	2	5	2	2	1
51	1	2	5	2	2	2
52	2	2	5	2	2	2
53	1	1	5	2	1	2
54	1	2	5	2	2	2
55	1	2	2	2	2	2
56	2	2	3	2	2	2
57	1	2	2	1	1	2
58	1	2	5	2	2	2
59	1	2	5	2	2	2
60	1	2	5	2	2	2
61	1	2	5	2	2	2
62	1	2	5	2	2	2
63	1	2	5	2	2	2
64						
65	1	2	5	2	1	2
66	1	2	5	2	1	2
67	1	2	5	2	1	2
68	1	1	5	2	1	2
69	2	2	3	2	2	2
70	2	2	5	1	2	2
71	2	2	5	1	1	2
72	2	2	5	2	2	2
73	2	2	5	2	2	2
74	2	2	5	2	2	2
75	1	2	5	2	1	2
76	1	2	5	2	2	2
77	1	1	5	2	1	2
78	1	2	5	2	2	2
79	1	2	5	2	2	2
80	1	2	5	2	2	2

81	1	2	6	2	2	2
82	2	2	5	2	2	2
83	2	2	5	2	2	2
84	1	2	5	2	2	2
85	2	2	6	2	2	2
86	2	2	6	2	2	2
87	1	2	5	1	1	2
88	2	2	5	2	1	2
89	2	2	6	2	2	2
90	1	2	5	2	1	2
91	1	2	5	1	1	2
92	2	2	5	2	2	2
93	1	2	5	2	2	2
94	2	2	5	2	2	2
95	2	2	5	2	1	2
96	2	2	5	2	2	2
97	1	2	5	2	2	2
98	2	2	5	2	2	2
99	1	2	2	2	2	2
100	1	2	2	2	2	2
101	2	2	5	2	2	2
102	1	1	5	2	1	2
103	1	2	5	2	2	2
104	1	2	5	1	1	2
105	2	2	5	2	1	2
106	2	2	5	2	2	2
107	2	2	5	2	2	2
108	2	2	5	2	2	2
109	2	2	5	2	1	2
110	2	2	5	2	1	2
111	2	2	5	1	1	2
112	2	2	5	2	2	2
113	1	2	5	2	2	2
114	2	2	5	2	2	2
115	2	2	5	1	1	2
116	2	2	3	2	2	2
117	2	2	3	2	2	2
118	2	2	3	2	2	2
119	2	2	3	2	2	2
120	2	2	3	2	2	2
121	1	2	5	2	2	2

122	1	2	5	2	2	2
123	1	2	5	2	2	2
124	1	2	5	2	2	2
125	2	2	6	2	2	1
126	1	2	5	2	2	2
127	2	2	5	2	2	2
128	2	2	5	2	2	2
129	2	2	3	2	2	2
130	1	2	5	2	2	2
131	1	2	5	2	2	2
132	2	2	3	2	2	2
133	1	2	5	1	1	2
134	1	1	5	1	1	2
135	1	1	5	2	2	2
136	1	2	5	2	2	2
137	1	1	5	2	2	2
138	2	2	3	2	2	2
139	2	2	3	2	2	2
140	1	2	5	1	1	2
141	1	2	6	2	2	2
142	2	2	3	2	2	2
143	1	2	5	2	2	2
144	1	2	5	2	2	2
145	1	2	5	2	2	2
146	2	2	3	2	2	2
147	2	2	3	2	2	2
148	1	2	5	1	1	2
149	1	2	6	2	2	2
150	2	2	5	2	2	2
151	1	2	5	1	1	2
152	1	2	6	2	2	2
153	2	2	2	6	2	2
154	1	2	2	2	2	2
155	1	2	5	2	2	2
156	1	2	5	2	2	2
157	1	2	5	2	2	2
158	1	2	5	2	2	2
159	1	2	5	2	2	2
160	1	2	5	2	1	2
161	1	2	5	2	2	2
162	1	2	5	1	1	2

163	1	2	5	2	2	2
164	1	2	5	2	2	2
165	1	2	5	1	1	2
166	1	2	5	2	2	2
167	1	2	5	2	2	2
168	1	1	5	2	2	2
169	1	2	5	2	2	2
170	1	2	5	2	2	2
171	1	2	5	2	2	2
172	1	2	2	2	2	2
173	1	2	5	2	2	2
174	2	2	5	2	2	2
175	1	2	5	2	2	2
176	1	2	5	2	2	2
177	2	2	5	2	2	2
178	1	2	5	2	2	2
179	1	1	5	2	2	2
180	1	2	5	2	2	2

Folio	Bienes Pro	Sin propie	Caracteristic	Luz	Drenaje	Agua Potal	Centros de
1	2	2	4	1	1	1	2
2	2	1	1	1	1	1	2
3	2	2	1 1		1	1	1
4	2	1	1	1	1	1	1
5	2	2	1	1	1	1	2
6	2	2	1	2	2	2	2
7	2	2	1	2	2	2	2
8	2	2	1 1		1	1	1
9	2	2	1	2	2	2	2
10	2	2	1 1		1	1	1
11	2	2	1	2	2	2	2
12	2	2	4 2		1	1	2
13	2	2	4	1	1	1	2
14	2	2	2 2		1	2	1
15	2	2	1	1	1	1	2
16	2	2	2	1	1	1	2
17	2	2	1	1	1	1	1
18	2	2	1	1	1	1	2
19	2	2	1	1	1	1	2
20	2	2	1	1	1	1	2
21	2	2	1	1	1	1	2

22	1	2	5	2	2	2
23	1	2	6	2	2	2
24	1	2	5	2	2	2
25	1	2	5	2	2	2
26	1	2	5	2	2	2
27	1	2	5	2	2	2
28	1	2	5	2	2	2
29	1	2	5	2	2	2
30	1	2	5	2	2	2
31	2	2	5	2	2	2
32	2	2	5	2	2	2
33	2	2	5	2	2	2
34	2	2	5	2	2	2
35	1	2	5	2	2	1
36	1	2	6	2	2	2
37	1	2	6	2	2	2
38	1	1	5	2	2	2
39	1	1	5	2	2	2
40	1	2	5	2	2	2
41	1	1	5	1	2	2
42	1	1	5	2	2	2
43	1	2	5	2	1	2
44	1	2	5	2	2	2
45	1	1	5	2	2	1
46	1	2	2	2	2	2
47	1	2	2	2	2	2
48	1	2	5	1	1	2
49	1	2	2	1	1	2
50	1	2	5	2	2	1
51	1	2	5	2	2	2
52	2	2	5	2	2	2
53	1	1	5	2	1	2
54	1	2	5	2	2	2
55	1	2	2	2	2	2
56	2	2	3	2	2	2
57	1	2	2	1	1	2
58	1	2	5	2	2	2
59	1	2	5	2	2	2
60	1	2	5	2	2	2
61	1	2	5	2	2	2
62	1	2	5	2	2	2

64						
65	1	2	5	2	1	2
66	1	2	5	2	1	2
67	1	2	5	2	1	2
68	1	1	5	2	1	2
69	2	2	3	2	2	2
70	2	2	5	1	2	2
71	2	2	5	1	1	2
72	2	2	5	2	2	2
73	2	2	5	2	2	2
74	2	2	5	2	2	2
75	1	2	5	2	1	2
76	1	2	5	2	2	2
77	1	1	5	2	1	2
78	1	2	5	2	2	2
79	1	2	5	2	2	2
80	1	2	5	2	2	2
81	1	2	6	2	2	2
82	2	2	5	2	2	2
83	2	2	5	2	2	2
84	1	2	5	2	2	2
85	2	2	6	2	2	2
86	2	2	6	2	2	2
87	1	2	5	1	1	2
88	2	2	5	2	1	2
89	2	2	6	2	2	2
90	1	2	5	2	1	2
91	1	2	5	1	1	2
92	2	2	5	2	2	2
93	1	2	5	2	2	2
94	2	2	5	2	2	2
95	2	2	5	2	1	2
96	2	2	5	2	2	2
97	1	2	5	2	2	2
98	2	2	5	2	2	2
99	1	2	2	2	2	2
100	1	2	2	2	2	2
101	2	2	5	2	2	2
102	1	1	5	2	1	2
103	1	2	5	2	2	2
104	1	2	5	1	1	2

105	2	2	5	2	1	2
106	2	2	5	2	2	2
107	2	2	5	2	2	2
108	2	2	5	2	2	2
109	2	2	5	2	1	2
110	2	2	5	2	1	2
111	2	2	5	1	1	2
112	2	2	5	2	2	2
113	1	2	5	2	2	2
114	2	2	5	2	2	2
115	2	2	5	1	1	2
116	2	2	3	2	2	2
117	2	2	3	2	2	2
118	2	2	3	2	2	2
119	2	2	3	2	2	2
120	2	2	3	2	2	2
121	1	2	5	2	2	2
122	1	2	5	2	2	2
123	1	2	5	2	2	2
124	1	2	5	2	2	2
125	2	2	6	2	2	1
126	1	2	5	2	2	2
127	2	2	5	2	2	2
128	2	2	5	2	2	2
129	2	2	3	2	2	2
130	1	2	5	2	2	2
131	1	2	5	2	2	2
132	2	2	3	2	2	2
133	1	2	5	1	1	2
134	1	1	5	1	1	2
135	1	1	5	2	2	2
136	1	2	5	2	2	2
137	1	1	5	2	2	2
138	2	2	3	2	2	2
139	2	2	3	2	2	2
140	1	2	5	1	1	2
141	1	2	6	2	2	2
142	2	2	3	2	2	2
143	1	2	5	2	2	2
144	1	2	5	2	2	2
145	1	2	5	2	2	2

145	1	2	5	2	2	2
146	2	2	3	2	2	2
147	2	2	3	2	2	2
148	1	2	5	1	1	2
149	1	2	6	2	2	2
150	2	2	5	2	2	2
151	1	2	5	1	1	2
152	1	2	6	2	2	2
153	2	2	2	6	2	2
154	1	2	2	2	2	2
155	1	2	5	2	2	2
156	1	2	5	2	2	2
157	1	2	5	2	2	2
158	1	2	5	2	2	2
159	1	2	5	2	2	2
160	1	2	5	2	1	2
161	1	2	5	2	2	2
162	1	2	5	1	1	2
163	1	2	5	2	2	2
164	1	2	5	2	2	2
165	1	2	5	1	1	2
166	1	2	5	2	2	2
167	1	2	5	2	2	2
168	1	1	5	2	2	2
169	1	2	5	2	2	2
170	1	2	5	2	2	2
171	1	2	5	2	2	2
172	1	2	2	2	2	2
173	1	2	5	2	2	2
174	2	2	5	2	2	2
175	1	2	5	2	2	2
176	1	2	5	2	2	2
177	2	2	5	2	2	2
178	1	2	5	2	2	2
179	1	1	5	2	2	2
180	1	2	5	2	2	2
181	1	2	5	2	2	2

Códigos de referencia						
Bardeado	Antigua edificación	Uso	Tipo de propiedad	Intestado	Bienes Protegidos por INAH	Características del suelo
1= si	1= si	1= Pastoraje	1= Pública	1=Si	1=Si	1=Suelo suco
2=no	2=no	2= estaciona	2=Privada	2= No	2= No	2=Suelos Suk
		3= Tiradero				3= Suelo para
		4= Ambulantaje				4= Suelo no s
		5= Sin uso aparente				
		6= Otro				
Drenaje	Agua Potable	Centros de Salud	Banquetas	Centros Recreativos	Pavimento	Cemento Hidráulico
1=Si	1=Si	1=Si	1=Si	1=Si	1=Si	1=Si
2= No	2= No	2= No	2= No	2= No	2= No	2= No
arroyos	barrancos	bobedas	residuos sólidos	residuos cretib	escombros	drenaje a cielo abierto
1=Si	1=Si	1=Si	1=Si	1=Si	1=Si	1=Si
2= No	2= No	2= No	2= No	2= No	2= No	2= No
Superficie		Luz	Vías de comunicación			
1= 1- 100 mts		1=Si	1=Si			
2= 101-500 mts		2= No	2= No			
3= 501- 1000 mts						

DOCUMENTOS PROBATORIOS DE LAS PUBLICACIONES

SOCIEDAD DEL RIESGO EN MÉXICO

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

Coordinadora
Dra. Bonnie Lucía Campos Cámara



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

SOCIEDAD DEL RIESGO EN MÉXICO: ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

Dra. Bonnie Lucía Campos Cámara

Dr. David Velázquez Torres

Dra. María Estela Orozco Hernández

COORDINADORES

Sociedad del Riesgo en México: Análisis y perspectivas

Primera edición, octubre 2016

D.R. © Universidad de Quintana Roo

Boulevard Bahía s/n, esquina Ignacio Comonfort

Colonia Del Bosque

Chetumal, Quintana Roo, México

C.P. 77019

Derechos reservados conforme a ley.

ISBN: 978-607-9448-23-3

IMPRESO EN MÉXICO

Todos los derechos reservados. Bajo las sanciones establecidas en las leyes, queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del *Copyright*, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático.

Directorio

Mtro. Ángel Ezequiel Rivero Palomo

Rector

Mtro. Jorge Alberto Chan Cob

Secretario General

Dr. Víctor Soberanis Cruz

Director de la División de Ciencias e Ingeniería

Mtra. Melissa Blanqueto Estrada

Secretaria Técnica de Docencia

Dra. Norma Angélica Oropeza García

Secretaria Técnica de Posgrado e Investigación

Dr. Jaime Dionisio Cuevas Domínguez

Jefe del Departamento de Ciencias

Dr. Fernando Enrique Flores Murrieta

Jefe del Departamento de Ingeniería

Ing. Gerardo Daniel López Montejó

Jefe del Centro de Información Geográfica

ÍNDICE

Página

1.	EL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL EN MÉXICO Y LA GESTIÓN DE RIESGOS EN SUS ESTADOS Y MUNICIPIOS	1
	María Luisa Hernández Aguilar, María Lourdes Castillo Villanueva	
2.	ANÁLISIS TEÓRICO-METODOLÓGICO PARA LA INTEGRACIÓN DE UN DIAGNÓSTICO DE SEGURIDAD URBANA EN EL CONTEXTO DE LA RESILIENCIA URBANA Y LA MEDIACIÓN	25
	Graciela M. Suárez Díaz, Lilia Angélica Madrigal García, Norma Hernández Ramírez, Leopoldo Islas Flores	
3.	EL DESARROLLO DEL TURISMO: ANTE EL RETO DE UNA SOCIEDAD DEL RIESGO Y VULNERABILIDAD EN LA REGIÓN COSTA MAYA, QUINTANA ROO, MÉXICO	47
	Angélica González Vera, Salvador Antón Clave, Bonnie Lucía Campos Cámara	
4.	GESTIÓN LOCAL DEL RIESGO MOVIMIENTO AMBIENTALISTA, APAXCO, ESTADO DE MÉXICO	62
	María Estela Orozco Hernández, Gustavo Álvarez Arteaga, Abraham Agustín Torres García	
5.	LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DEL RIESGO DERIVADO DE LA PRODUCCIÓN MASIVA DE VIVIENDA EN LOS MUNICIPIOS DE ZUMPANGO Y HUEHUETOCA	82
	José Juan Méndez Ramírez, Teresa Becerril Sánchez, Juan José Gutiérrez Chaparro	
6.	VULNERABILIDAD AMBIENTAL DEL MATORRAL XERÓFILO, SUBCUENCA DEL RÍO SALADO, ESTADO DE MEXICO	110
	María Eva Ruiz Durán, María Estela Orozco Hernández, Rebeca Granados Ramírez, Gustavo Álvarez Arteaga	
7.	TURISMO Y SOSCIOLOGÍA DEL RIESGO EN QUINTANA ROO	129
	Manuela Laguna Coral, Andrés Verde Alcocer	
8.	ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL EN LA SOCIEDAD DEL RIESGO	152
	Rodrigo Pimienta Lastra, Marta Vera Bolaños, María Estela Orozco Hernández	

9. RESERVAS DE CARBONO Y EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO EN LOS MUNICIPIOS AGRÍCOLAS DEL ESTADO DE MÉXICO 181
María Eugenia Valdez Pérez, María Estela Orozco Hernández, Patricia Mireles Lezama, Gandhi González Guerrero
10. CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES DE LA CIUDAD DE JILOTEPEC DE MOLINA ENRÍQUEZ, ESTADO DE MÉXICO: UNA EVALUACIÓN REGIONAL DEL PROGRAMA CIUDADES BICENTENARIO A SIETE AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN 198
Gustavo Álvarez Arteaga, María Estela Orozco Hernández, Jorge Paredes Tavares
11. LA SATISFACCIÓN DEL SERVICIO EN EL TRANSPORTE PÚBLICO EXCLUSIVO PARA MUJERES 223
Javier Romero Torres, Noé Gaspar Sánchez, Rigoberto Torres Tovar, Juan Antonio Jiménez García, Oliverio Cruz Mejía
12. VARIABILIDAD DE LA TEMPERATURA Y LA PRECIPITACIÓN EN LA CIUDAD DE TOLUCA, PERIODO 1970-2013 243
Adriana Guadalupe Guerrero Peñuelas, Alberto Primo Salazar, Ana Marcela Gómez Hinojos, Jorge Paredes Tavares
- 13. BALDÍOS URBANOS Y ESPACIO PÚBLICO, CIUDAD DE TOLUCA, MÉXICO 268**
Carlos David Sánchez Muñoz, María Estela Orozco Hernández, Belina García Fajardo, David Velázquez Torres
14. TECNOSOLES EN EL ESTADO DE MÉXICO, MÉXICO 286
Patricia Mireles Lezama, Rosa Esmeralda González Irineo, María Estela Orozco Hernández
15. EL TRANSPORTE URBANO SOSTENIBLE NO MOTORIZADO, UNA ALTERNATIVA PARA DISMINUIR LOS RIESGOS ASOCIADOS A SALUD Y MEDIO AMBIENTE EN LA CIUDAD DE TOLUCA, 2015 309
Jonathan Aminadab Serrano Perdomo, Juan Roberto Calderón Maya, Pedro Leobardo Jiménez Sánchez, Héctor Campos Alanís, Francisco Javier Rosas Ferrusca, Verónica Miranda Rosales



BALDÍOS URBANOS Y ESPACIO PÚBLICO, CIUDAD DE TOLUCA, MÉXICO

Carlos David Sánchez Muñoz
María Estela Orozco Hernández
Belina García Fajardo
David Velázquez Torres

Universidad Autónoma del Estado de México

Universidad de Quintana Roo

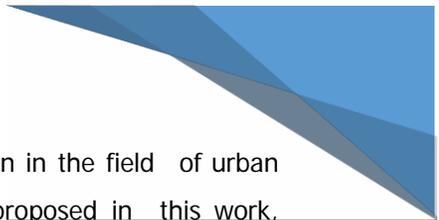
Resumen

El presente estudio analiza la problemática de los baldíos urbanos sin valor de uso en la ciudad de Toluca, y su finalidad es proponer estrategias de recuperación para la gestión de los espacios públicos. Para ello utilizamos un listado de referencia y una ficha técnica para actualizar la información en campo, que permitió ubicar los baldíos urbanos. Los resultados muestran que en la ciudad de Toluca se carece de un ordenamiento legal que permita su recuperación, lo cual agudiza su abandono, la subutilización y la ocupación ilegal. La identificación de los vacíos legislativos en materia de baldíos urbanos define la naturaleza normativa de las estrategias de recuperación que se proponen en este trabajo; sin embargo, su implementación requiere de un proceso largo de discusión, acuerdo y aprobación en los distintos ámbitos de gobierno del Estado de México.

Palabras clave: Urbanismo, baldíos, recuperación, espacios públicos

Abstract

This study discusses the issue of urban wasteland without value in use in Toluca city, the purpose is to propose recovery strategies for the management of public spaces. To this end, we use a reference listing and a technical tab to update the information in the field which made it possible to locate urban wasteland. The results show that in Toluca city is lacks a legal system that will allow its recovery, which sharpens its abandonment, the



underutilization and illegal occupation. The identification of gaps in legislation in the field of urban wasteland, legislation defines the nature of recovery strategies that are proposed in this work, however, its implementation requires a long process of discussion, agreement and approval in the different areas of government of the Mexico State.

Key Words. Urbanism, uncultivated, recovery, public spaces

Introducción

La ciudad de Toluca ha aumentado de forma potencial su población en sólo tres décadas, pasando de 199,778 habitantes a 819,561 (Geografía, 2005) y (Toluca, 2013). Más del setenta por ciento de la población es urbana. Esta realidad exhibe la necesidad de afrontar los retos que impone la vida urbana y el desarrollo de las delegaciones rurales que la integran. En este contexto, la recuperación de baldíos urbanos para la gestión de espacios públicos surge como una prioridad que tiene un alto impacto sobre el bienestar y la vida comunitaria de las poblaciones; no obstante, la falta de políticas urbanas y efectividad de los ordenamiento jurídicos genera un desequilibrio social que pone en riesgo la cohesión urbana.

Las tierras vacantes, terrenos vacíos o subutilizados se comprenden como espacios remanentes en el ámbito urbano y reservas territoriales, debido a que las normas catastrales especifican, para fines fiscales, lo que se considera lote baldío o predio rústico, etc. La indeterminación da lugar a interpretaciones diversas sobre la noción de vacío urbano, lo cual también depende de los criterios que se utilicen para el análisis, entre ellos la propiedad, la cantidad, la localización, la dimensión (cientos de hectáreas, manzanas, lotes y/o simples edificios con variable grado de abandono y degradación), el tiempo que han permanecido vacantes o subutilizadas, y la naturaleza y la calidad de los lugares (Fausto & Rábago, 2001).

En tanto, el concepto de espacio público ha cobrado mayor relevancia en los últimos años. De manera coloquial, es todo aquello que está de la puerta de la casa para afuera (Colombia, 2005). Su importancia radica en que su buen estado, calidad arquitectónica, continuidad, accesibilidad y adecuado aprovechamiento y uso incide de manera directa sobre los comportamientos y el nivel de bienestar de los ciudadanos, lo cual permite la satisfacción de necesidades primarias, es decir que el espacio público es la materialización espacial de las

relaciones sociales y, por ende, la principal expresión de la calidad de vida de las comunidades urbanas.



El carácter del espacio público como ente de identificación de los grupos urbanos se presenta en su configuración física, así como en la capacidad de adaptación y apertura (ausencias físicas y posibilidad de adoptar nuevos eventos). El ámbito territorial del espacio público es capaz de aceptar las dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales, siempre que puedan relacionarse de forma orgánica (García Vázquez, 2010). Por ello, la tierra vacante, subutilizada o en desuso no es un espacio urbano residual sin utilidad, y podría reinsertarse en la dinámica de la ciudad mediante la gestión, las políticas fiscales, la incorporación de mecanismos de aumento de la recuperación de las inversiones públicas urbanas (captura de plusvalías), la aplicación de una política progresiva de impuestos, a fin de desalentar la retención de tierras por parte de propietarios con capacidad económica, y mediante el fomento de una mayor flexibilidad en el sistema impositivo municipal (Godoy, 2006).

Es evidente que ofrecer recomendaciones para tratar el problema de los espacios públicos enfrenta la complejidad de respetar la autonomía del municipio, y la del propio proceso legislativo ante la legislatura local; sin embargo, la recuperación de los espacios urbanos subutilizados se presenta como una necesidad ligada a la mejora de la ciudad, así que la recuperación o activación requiere de estrategias y políticas urbanas específicas vinculadas a la planificación y ordenamiento urbano. El ordenamiento busca un equilibrio en la apropiación del territorio, con el fin de lograr ambientes sostenibles, que provean de una mayor calidad de vida a sus habitantes, reduzcan los efectos perniciosos en el medio ambiente natural y ofrezcan la posibilidad de revitalizar los espacios urbanos que satisfagan las necesidades colectivas (Contreras Gatica, 2011). Se pretende, pues, establecer un marco de referencia para facilitar la estructuración de estrategias para la recuperación del espacio público.

**ARTÍCULO DE REVISTA ENVIADO Y
ACEPTADO PARA SU PUBLICACIÓN**

REVISTA DE DEREITO DA CIDADE

UNIVERSIDADE DO ESTADO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

ISSN 2317-7721

De: "Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota" <mjmota1@gmail.com>

Fecha: 17 de marzo de 2018, 05:11:48 GMT-6

Para: "Doctor Carlos David Sánchez Muñoz" <cd.sanchez002@gmail.com>

Asunto: [RDC] **Decisão editorial**

Prof. Carlos David Sánchez Muñoz,

Foi tomada uma decisão sobre o artigo submetido à revista de Direito da Cidade,

"Estrategias de recuperación de predios baldíos en la ciudad de Toluca. Prospectiva de ordenamiento Urbano".

A decisão é: ACEITAR O ARTIGO

Considerando a aprovação da maioria das observações das avaliações dos pareceristas, que seguem abaixo.

O artigo será enviado para edição e publicado no número de maio de 2018 da Revista.

Atenciosamente,

Prof. Dr. Maurício Jorge Pereira da Mota
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

mjmota1@gmail.com

Maurício Jorge Pereira da Mota

Editor Chefe

Revista de Direito da Cidade

<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc>

Consejo de la Judic DGEJ 230 | Consej Lamp_190118.pdf Faculdade de Direi codvig002.pdf Convierte Google Submissões At

www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/author

Índice de impacto Qualis Direito (2013-2014): 5,58 ISSN 2311-7721

CAPA SOBRE CATEGORIAS ATUAL ANTERIORES NOTÍCIAS DIRETRIZES PARA AUTORES / GUIDELINES FOR AUTHORS PPGDIR UERJ / POSTGRADUATE PROGRAM IN LAW - UERJ CONTRIBUIDORES / CONTRIBUTORS USUÁRIO / USER SUBMISSÕES / SUBMISSIONS PESQUISA/SEARCH AVALIADORES/EVALUATORS

Qualis A1, Direito

facebook

NOTIFICAÇÕES

- Visualizar
- Gerenciar

USUÁRIO

Logado como:
carlos002-23

- Meus periódicos
- Perfil
- Sair do sistema

Capa > Usuário > Autor > Submissões Ativas

ATIVO ARQUIVO

MM-DD		ID	ENVIADO	SEÇÃO	AUTORES	TÍTULO	SITUAÇÃO
32574	01-30	ART	Muñoz	ESTRATEGIAS DE RECUPERACIÓN DE PREDIOS BALDÍOS EN LA...		EM EDIÇÃO	

1 a 1 de 1 itens

Iniciar nova submissão

CLIQUE AQUI para iniciar os cinco passos do processo de submissão.

01:02 p. m. 29/06/2018

