



VII. Instrumentación

Contenido

Mecanismos jurídicos	5
Reagrupamiento de predios.....	6
De los predios y edificaciones subutilizados en función de su potencial urbano....	7
De la transferencia de potencial urbano	7
Mecanismos de participación ciudadana.....	9
Estructuras de articulación de intereses ciudadanos.....	11
Administración pública.....	12
Financiamiento.....	15
Ingresos propios	15
Aportaciones y participaciones	16
Aportaciones directas.....	16
Esquemas de tarifas e impuestos locales	16
Entidades operadoras de algunos servicios públicos que generen un determinado nivel de autosuficiencia.....	17
La participación de los beneficiarios en las obras de infraestructura y equipamiento urbanos	17
Esquemas de inversión productiva que utilizan los bienes patrimoniales del sector público.....	17
Participación pública de acciones urbanas de beneficio privado	18
Recursos internacionales y de crédito	18
El Fideicomiso de Puentes Fronterizos.....	18
Cesión en ubicaciones distintas o en especie	19
Eficiencia en el gasto público.....	19
Esquemas de atención de apoyo a la vivienda.....	21
Transitorios.....	23
Referencias	24

Introducción

El Plan de Desarrollo Urbano Sostenible del Centro de Población para Ciudad Juárez es un documento integral que contiene metas, objetivos y criterios normativos para lograr alcanzar una ciudad más consolidada y sostenible hacia el 2040. Sin embargo, sin un respaldo jurídico, el documento difícilmente logrará alcanzar sus objetivos.

Este apartado destaca los mecanismos necesarios para que este Plan de Desarrollo Urbano sea operativo y adquiera un carácter de obligatoriedad en sus planteamientos. Principalmente se exponen los mecanismos jurídicos que respaldan la validez del documento, desde el procedimiento legal que siguió esta actualización, hasta aquellos esquemas que establece la normatividad vigente para llevar a cabo acciones urbanas en los distintos ámbitos de aplicación.

Por otra parte, para que el documento adquiera un carácter de legitimidad con la ciudadanía se exponen mecanismos de participación ciudadana, en donde se plantean varios esquemas y alternativas para que los juarenses intervengan de manera activa en el proceso de la planeación. Este apartado adquiere relevancia ya que parte del objetivo central de documento es garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos y urbanos por lo que es importante precisar los mecanismos en donde la ciudadanía puede apoyarse para participar y ejercer sus derechos.

La segunda parte de este capítulo incluye una serie de recomendaciones que se plantean para mejorar el proceso de aplicación de este documento hacia la autoridad. Lo que implican una serie de propuestas hacia las direcciones municipales y estatales de tal forma que se mejoren los procedimientos administrativos y por ende sea un procedimiento simplificado y transparente, de tal forma que se alcancen los principios de planeación que retoma la normatividad vigente y el capítulo 2 de este Plan.

Finalmente, la última sección de este capítulo se orienta a los esquemas de financiamiento. Las ciudades mexicanas adquieren recursos principalmente de dos fuentes, aportaciones e ingresos propios. Tradicionalmente la ciudad se construye por medio de estos dos grandes rubros, no obstante, actualmente existen nuevos esquemas de financiamiento que pueden ser utilizados para financiar proyectos, equipamiento e infraestructura necesaria para la ciudad. Esta sección se enfoca en retomar aquellos esquemas y alternativas viables para aplicar en la ciudad.

Es importante reiterar que sin un marco normativo, un esquema de financiamiento adecuado y un proceso de gobernanza; el PDUS difícilmente puede alcanzar su objetivo, por lo que es obligación de todos utilizar las herramientas que se plantean a continuación.

Mecanismos jurídicos

Para que el presente instrumento normativo pueda aplicarse en el Centro de población de Ciudad Juárez, la Ley de Asentamientos Humanos, (H. Congreso del Estado, 2021) en su artículo 74 establece el procedimiento legal para elaborar y actualizar los planes o programas de desarrollo urbano, que incluye:

- 1) Dar aviso público del inicio del proceso de planeación y recepción de opiniones, planeamientos y demandas de la comunidad.
- 2) Formular el proyecto del plan.
- 3) Someter el proyecto a consulta y opinión de la ciudadanía (durante un plazo no menor a sesenta días naturales).
- 4) La autoridad municipal encargada del desarrollo urbano organizará, al menos, dos audiencias públicas en las que se expondrá el proyecto y recibirá las sugerencias y planteamientos de los interesados. Asegurar la congruencia del plan con la Ley y el Programa Estatal de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
- 5) Dar respuesta a los planteamientos de la comunidad respecto del proyecto (en un plazo de diez días hábiles).
- 6) Las respuestas y modificaciones del proyecto estarán a consulta de los interesados en las oficinas de la autoridad municipal por quince días hábiles.
- 7) Elaborar un documento final con las modificaciones derivadas de la consulta y remitir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de Gobierno del Estado.
- 8) Emitir un Dictamen de Congruencia del proyecto del plan por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de Gobierno del Estado. (en un plazo no mayor a noventa días naturales).
- 9) En caso de que el plan motive la modificación del Fondo Legal o Límite del Centro de Población y después de la emisión del Dictamen de Congruencia, se promueve la adecuación relativa para que coincida con el Límite del Centro de Población propuesto.
- 10) Aprobar el plan por parte de la autoridad municipal, remitir el documento al Ejecutivo del Estado para su publicación en el Periódico Oficial del Estado e inscripción en el Registro Público de la Propiedad y difundir en medios impresos y electrónicos.

Estas disposiciones normativas permiten avalar el documento para que se convierta en una herramienta jurídica que oriente el crecimiento ordenado del Centro de Población de nuestra ciudad y permita la instrumentación de acciones para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y lineamientos normativos del plan. En ese sentido, es importante resaltar los siguientes aspectos normativos relacionados al plan y su aplicación en Ciudad Juárez:

PRIMERO: Este Plan de Desarrollo Urbano Sostenible del Centro de Población entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO: Los planes parciales, planes maestros, que se hubieren autorizado con antelación al Plan de Desarrollo Urbano Sostenible del Centro de Población, deberán adecuarse a la estructura vial señalada en el plan vigente, cuando sea distinta a lo autorizado.

TERCERO: En las zonas identificadas como reservas de crecimiento (R), se podrán autorizar fraccionamientos habitacionales, comerciales e industriales, siempre que el propietario, fraccionador o promotor cumpla con la obligación de ejecutar por su cuenta y costo todos los trabajos de equipamiento urbano que requiere la zona a la escala establecida con base en la normatividad que marca la Secretaría de Desarrollo Social para dar servicio a la población que se asiente en una superficie de 200 hectáreas según se indica en el apartado de normatividad.

CUARTO: Los fraccionamientos habitacionales para ser aprobados por el H. Ayuntamiento de Juárez, deberán contar por lo menos con dos accesos a la infraestructura vial, por lo que no se podrán autorizar fraccionamientos habitacionales con un solo acceso, o con acceso controlado mediante rejas y/o guardias de seguridad.

QUINTO: Se abroga el Plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población 2016, publicado el día 1 de octubre de 2016, y registrado el día 11 de mayo de 2017, ante el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, inscripción 08, folio 10, del libro 08.

Reagrupamiento de predios

La Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2021), define con precisión los propósitos de este mecanismo de distribución del suelo en sus artículos 184 al 186. El reagrupamiento se da cuando un proyecto de interés público o privado tiene una extensión que involucre a varias personas propietarias, por lo que se pueden conformar polígonos de actuación, a fin de lograr un desarrollo urbano integrado y aprovechar los incentivos y facilidades contempladas por la ley.

El reagrupamiento de predios debe seguir estas normas:

- 1) Cumplir con el instrumento de planeación y tener autorización en materia de Impacto Territorial y Urbano.
- 2) Formular un plan maestro o proyecto ejecutivo para aprovechar los predios que afecte.
- 3) Distribuir equitativamente los beneficios y cargas que se generen con el proyecto.
- 4) La persona promotora o responsable de la gestión debe habilitar con infraestructura primaria, urbanizar y edificar.
- 5) El predio resultante puede enajenarse después de la construcción de infraestructura primaria.
- 6) Para la distribución de cargas y beneficios entre participantes se realizará un estudio de factibilidad financiera.

De los predios y edificaciones subutilizados en función de su potencial urbano

Al igual que con el reagrupamiento de predios, la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2021), también abarca el tema de predios y edificaciones subutilizados en sus artículos 187 al 191, en donde define éstos como aquellos en los que no se ha aprovechado su máximo potencial urbano establecido en los planes municipales de desarrollo urbano o que cuentan parcialmente con infraestructura, servicios o equipamiento. Algunos ejemplos de predios subutilizados son los siguientes:

- Predios baldíos localizados en vialidades primarias o secundarias.
- Predios con construcciones en desuso o abandono, en vialidades primarias, secundarias o en el Centro Histórico de un Centro de Población.
- Predios con construcciones o sistemas de cubiertas provisionales en vialidades primarias o secundarias.
- Predios con coeficientes de ocupación de suelo menores al 50% en vialidades primarias o secundarias.

De igual manera, existen algunas excepciones para considerar un predio como subutilizado, como los derechos de vía, cruces de ríos y arroyos, el derecho federal, taludes naturales inestables, predios destinados a infraestructura o equipamiento, predios ocupados por grupos vulnerables u organizaciones civiles que presten servicios complementarios a servicios públicos, entre otros especificados en el artículo 188 de la LAHOTDU (2021).

A los predios subutilizados se les aplicará una sobretasa acumulable de impuesto predial para que se genere una recaudación proporcional a la inversión pública ociosa de la infraestructura, servicios y equipamiento y sus gastos de operación. Asimismo, a las edificaciones subutilizadas, además de esta sobretasa, se les fijará una tasa en función del potencial urbano no utilizado, de su valor comercial y su ubicación en la ciudad.

Por otro lado, si los predios y edificaciones cumplen con el potencial urbano de la zona en donde se localizan, tendrán un incremento en el impuesto predial menor al incremento general en la actualización del catastro. En cambio, si superan el potencial urbano del área, obtendrán un descuento en el impuesto predial y tendrán preferencia para otorgar una transferencia de potencial urbano dentro.

De la transferencia de potencial urbano

En cuanto a la transferencia de potencial urbano, su definición, las condiciones y modalidades de ésta, así como la determinación de predios emisores y receptores se

explican a lo largo de los artículos 192 al 196 de la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2021).

Como se mencionó, algunos predios superan el potencial urbano, por lo que se les denomina “predios emisores”, y los que requieren potencial urbano son los “predios receptores”. Por esto, la transferencia de potencial urbano permite que las personas que son propietarias de predios puedan trasladar sus excedentes o totales del potencial urbano que no utilizan, sin embargo, esto estará sujeto a la disponibilidad de potencial en la ubicación del receptor.

La transferencia se dará a partir de las siguientes modalidades:

1. Predio emisor que no usa en forma óptima su potencial urbano y su destino está previsto en el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población, o en su caso, predios que imposibilitan o hacen incosteable su edificación.
2. El predio receptor puede recibir el potencial de otros para incrementar la intensidad de construcción de acuerdo a los derechos obtenidos por la transferencia y la zonificación consignada.
3. Los predios emisores y receptores deben aplicar las políticas de densificación y uso óptimo de la infraestructura, servicios y equipamiento, uso de suelo, imagen urbana y las establecidas en los instrumentos y planes de la Ley.

La autoridad municipal o, en su caso, los institutos municipales de planeación, son los que determinan las zonas y predios emisores y receptores; deben registrarlos y emitir certificaciones de transferencia de potencial urbano y supervisar que se cumplan.

Mecanismos de participación ciudadana

Son producto del movimiento de la ciudadanía, que se desarrolla cada vez más para asegurar el bienestar de la población de los centros urbanos. Ésta se lleva a cabo a través de la celebración de acuerdos, convenios o contratos para realizar tareas conjuntas entre las dependencias o entidades de los sectores público y privado, así como particulares en las áreas definidas por éste y otros instrumentos en materia de planeación. Para llegar a este nivel de aproximación entre los sectores, se deben crear algunas estructuras de articulación de intereses ciudadanos, atender de manera especial a las zonas marginadas y fortalecer los procesos que generan a la sociedad civil.

La Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2021), reconoce como derecho urbano fundamental de las personas la participación ciudadana, así como el acceso transparente y oportuno de la información, en los procesos y políticas de planeación, administración del suelo y ordenación del territorio.

Asimismo, menciona en la fracción V de su artículo 4, a la participación democrática y transparencia como uno de los principios de la Ley, donde ésta protege el derecho de las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que influyen en el desarrollo de las ciudades y el territorio. Para esto, se garantiza la transparencia y el acceso a la información pública.

De igual manera, en sus artículos 16 al 26, se desarrollan cuestiones más específicas sobre la participación social y ciudadana, y enlista los objetivos y políticas en esta materia:

1. Garantizar la participación incluyente, transparente y permanente.
2. Garantizar el acceso a la información.
3. Promover la democratización de los procesos.
4. Garantizar que las personas sean escuchadas.
5. Recomendar a las autoridades acciones para implementar en planes y programas gubernamentales.

Así como es un derecho de las personas obtener información, también es una obligación de la autoridad difundirla y ponerla a disposición para consulta, ya sea de manera digital y/o física. También, el Estado y los municipios deben promover la participación social y ciudadana a través de órganos de participación y colaboración. Una de las estrategias para incentivarla es el Presupuesto participativo, que atiende las demandas ciudadanas y las prioridades de la comunidad, mediante criterios de asignación de fondos para ejecutar proyectos, obras y servicios.

Del mismo modo, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua (H. Congreso del Estado, 2018), es una norma que se expide haciendo énfasis en la importancia de que la ciudadanía y las autoridades trabajen en conjunto para un mejor desarrollo urbano. Esta Ley define la participación ciudadana como la capacidad de las

personas para intervenir en las decisiones de la administración pública, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades. Por su parte, la participación política es la facultad de la ciudadanía para ejercer los instrumentos de iniciativa ciudadana, plebiscito, referéndum y revocación del mandato. Y la participación social es la competencia de quienes habitan en el Estado para ejercer los instrumentos establecidos en la Ley.

Es importante mencionar que los principios de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua son: democracia, universalidad, máxima participación, corresponsabilidad, igualdad y no discriminación, inclusión, interculturalidad, igualdad sustantiva, transversalidad de la perspectiva de género y la máxima publicidad.

Algunos de los instrumentos de planeación social son:

- Audiencias públicas: a través de esta herramienta, las personas pueden proponer de manera directa a los poderes ejecutivo y legislativo; solicitar y recibir información sobre las acciones de los órganos de la administración pública estatal y municipal; formular las peticiones, propuestas o quejas; y emitir opiniones respecto del cumplimiento de los programas.
- Consulta pública: es un instrumento que permite a la población del territorio estatal expresar sus opiniones y formular propuestas para la resolución de problemáticas sociales.
- Planeación participativa: es la que permite que las personas participen en la elaboración, actualización, vigilancia y evaluación de los instrumentos que en el marco del Sistema Estatal de Planeación Democrática se refiere la Ley de Planeación del Estado.
- Presupuesto participativo: (para complementar la información de la LAHOTDU) a través de éste, la ciudadanía decide sobre el destino de un porcentaje del presupuesto de egresos municipal por medio de consultas directas a la población, que deberá satisfacer necesidades colectivas como obras y servicios públicos; seguridad pública, actividades recreativas, deportivas y culturales, infraestructura rural y urbana; recuperación de espacios públicos; medio ambiente; y seguridad sanitaria y servicios de salud.

Cuando se habla de que todas las personas que habitan el territorio estatal tienen derecho a participar, en realidad se trata de todas las personas, ya que la Ley de Participación Ciudadana, en sus artículos 85 y 86 especifica que los niños, niñas y adolescentes también pueden expresarse libremente, ser escuchados y tomados en cuenta a participar en las decisiones sobre asuntos de su interés referidos al ámbito familiar, escolar, social, comunitario o cualquier otro en cual se desarrollen; así como a tener libre acceso a la información que requieran.

Estructuras de articulación de intereses ciudadanos

Las estructuras de articulación de intereses ciudadanos que se deben considerar para el desarrollo urbano de acuerdo con las facultades que le confiere el artículo 115 Constitucional, (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2024), permiten que el gobierno local pueda fomentar mecanismos de contraloría social, mediante comités, comisiones y consejos ciudadanos, conformados por actores sociales que tengan que ver con el tema, den cuenta del ejercicio público en materia de desarrollo urbano y, al mismo tiempo, fomenten los intereses ciudadanos.

Las estrategias enfocadas para solucionar los problemas sociales y económicos son fundamentales para lograr los objetivos del presente plan. Las instancias gubernamentales de los tres órdenes de gobierno, así como de la sociedad civil inciden en su solución, por lo que es fundamental darle seguimiento de una manera coordinada. En ese sentido, se reconoce la importancia y trascendencia que tienen los Organismos de la Sociedad Civil, los cuales pueden contribuir a la operatividad de la planeación urbana.

Administración pública

La administración pública es fundamental en la planificación urbana, a partir de su correcto funcionamiento se da continuidad a las políticas y normas que regulan el desarrollo de las ciudades y su entorno. Por lo tanto, respalda todos los esfuerzos para lograr un uso eficiente del territorio que garantice la calidad de vida de los ciudadanos, a través de instrumentos como los planes de ordenamiento territorial, los planes de desarrollo urbano y las normativas urbanas.

A través de la administración pública, se requiere lograr la coordinación de los esfuerzos interinstitucionales y en conjunto con la participación ciudadana establecer necesidades, demandas y expectativas que puedan establecer procesos y etapas de planificación. En diferentes periodos de tiempo, de acuerdo con la escala y complejidad, se deberían atender las problemáticas urbanas, a través de la gestión de proyectos diversos, relacionados al suelo, vivienda, infraestructura y equipamiento.

Desde la aparición del primer “Plan Director de Desarrollo Urbano para Ciudad Juárez, Chihuahua”, (H. Ayuntamiento de Juárez, 1979), se menciona la importancia de definir las tareas de las áreas municipales vinculadas con la aplicación de la normatividad urbana, incluyendo el seguimiento del plan como instrumento rector de las políticas públicas relacionadas. Como respuesta, en 1989, con la segunda actualización del “Plan de Desarrollo Urbano para Ciudad Juárez, Chihuahua,” (Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, 1989) se creó como dependencia de primer nivel dentro de la esfera del Gobierno Municipal, la Dirección General de Planeación, que se encargó de darle seguimiento a dicho plan y de elaborar estudios sobre algunas zonas de la ciudad.

Posteriormente, en 1992, se transformó en la Dirección General de Desarrollo Urbano, separando las funciones administrativas y dejando al IMIP, que opera oficialmente a partir de 1995, todo lo relacionado a la planeación e investigación urbana. En los siguientes períodos de gobierno, se le dio menor importancia a la continuidad del plan, impactando negativamente a la ejecución de las recomendaciones y estrategias emitidas. Es hasta 2010 que se establecen las atribuciones de la Dirección General de Desarrollo Urbano en el Código Municipal (artículo 72). (H. Congreso del Estado, 1995)

La actualización del Plan de Desarrollo Urbano (IMIP, 2010), ya indicaba la necesidad de crear organismos especializados que atendieran las estrategias definidas en el mismo. Específicamente, relacionados a la prestación de servicios como el transporte y el drenaje pluvial, o para la atención de demandas ciudadanas de suelo y vivienda. Estos organismos serían los encargados a nivel municipal de coordinar esfuerzos con los diferentes niveles de gobierno y la iniciativa privada. Con esta modificación a la administración pública, se lograrían las determinaciones previstas por el artículo 115 de la Constitución Federal y 138 de la Constitución Estatal, (H. Congreso del Estado, 2024), donde se establecen las atribuciones de los municipios en materia de prestación de servicios públicos, así como lo dispuesto en el artículo 28 y demás relativos y aplicables del Código Municipal vigente para el Estado de Chihuahua.

Otra propuesta que se retoma desde actualizaciones anteriores, es la desconcentración administrativa de las dependencias municipales, con el fin de proveer a los ciudadanos mayor acceso a los trámites y servicios relacionados a temas urbanos como, por ejemplo, las Direcciones de Desarrollo Urbano, Obras Públicas, Desarrollo Social, Parques y Jardines y Comercio. Se propone su operación en oficinas ubicadas en un espacio integral, que podría ser replicado en distritos, delegaciones o coordinadoras administrativas, cuyo número depende de las áreas de crecimiento de la ciudad y de la demanda poblacional. Un ejemplo similar a lo propuesto, ocurre ya en las nueve delegaciones de Tijuana, Baja California.

También se propone una revisión del aparato organizativo que conforma la administración pública actual, con el objetivo de reasignar atribuciones de algunas dependencias. Un ejemplo mencionado, ha sido el caso de la Dirección General de Asentamientos Humanos, cuyo propósito inicial estaba dirigido a inhibir la invasión de predios producto de los asentamientos irregulares, así como al reparto de lotes municipales en las colonias populares. A pesar de ser un objetivo vigente, no es posible evaluar positivamente el control en el crecimiento desordenado de colonias marginadas. Otras funciones que se han visto rebasadas para esta dependencia son la participación en la creación de reservas territoriales y la promoción de nuevos asentamientos humanos conforme a las leyes, reglamentos y planes de desarrollo urbano. Los objetivos mencionados, son fundamentales en la planificación, siendo la gestión del suelo y la oferta de vivienda parte de los ejes centrales del desarrollo urbano.

Por lo tanto, la existencia de la Dirección General de Asentamientos Humanos, resulta insuficiente para responder a la problemática de vivienda. Se retoma la necesidad de lograr la coordinación con otros niveles gubernamentales para la creación de fondos y fideicomisos para la atención y resolución de demandas y requerimientos vinculados con la vivienda y el equipamiento público.

Una de las recomendaciones para incidir en el tema de la vivienda popular y equipamiento para la población es plantear la existencia de un organismo a nivel municipal con la posibilidad de contar con reservas en la zona intraurbana, que permita la oferta de vivienda accesible en suelo equipado y la disminución en la especulación del suelo. Adicionalmente se deberían incentivar subsidios cruzados, con asociación público-privada para financiar equipamiento público y vivienda de interés social.

Además, la administración pública deberá continuar con la vigilancia de la ocupación y desarrollo de las áreas de cesión gratuita que entrega el fraccionador, promovente o promotor al municipio, de forma gratuita y sin gravamen. Se deberá priorizar en todo momento, su destino para infraestructura, equipamiento y áreas verdes de alcance vecinal, sectorial, urbano o regional. Para esto, se debe consultar la normatividad establecida en el presente plan.

El seguimiento de la normatividad expuesta en este apartado y en general la referente al plan, depende de la administración municipal, por lo que se recomienda impulsar programas de supervisión del orden urbano. Algunos ejemplos que requieren inspección son:

- La instalación y funcionamiento de anuncios, espectaculares, pantallas de publicidad, antenas, etcétera.
- Conclusión de obras y urbanización de las calles perimetrales a los desarrollos habitacionales y nuevos proyectos comerciales, de servicio e industriales.
- Detección de edificación de obras sin permiso antes de su conclusión.
- Respeto al alineamiento de la vía pública y derechos de vía establecidos; entre otros.

Por otra parte, es de suma importancia establecer y hacer cumplir las sanciones e inclusive gestionar las modificaciones correspondientes a los reglamentos, a fin de tener sanciones que inhiban por completo cualquier intención de transgresión de la normatividad y planes de desarrollo urbano.

En otras ciudades del país existen procuradurías urbanas y/o ambientales para la atención de las quejas ciudadanas relacionadas a prácticas irregulares o ilegales. Así, los ciudadanos pueden informar o denunciar cuando las autoridades incumplen los planes o normatividad vigente, lo que permite la participación ciudadana, que como se ha mencionado, es indispensable en la coordinación de esfuerzos que contribuyen al desarrollo urbano.

En conclusión, se recomiendan acciones que mejoren las funciones de la administración pública, estas son:

- La creación de organismos especializados relacionados a la prestación de servicios como el transporte y el drenaje pluvial o para la atención de demandas ciudadanas de suelo y vivienda.
- La desconcentración administrativa de las dependencias municipales en distritos, delegaciones o coordinadoras administrativas.
- La gestión de fondos y fideicomisos para la atención y resolución de demandas y requerimientos vinculados con la vivienda y el equipamiento público.
- La existencia de un organismo a nivel municipal con la facultad de contar con reservas en la zona intraurbana, que permita la oferta de vivienda accesible en suelo equipado.
- El impulso a programas de supervisión del orden urbano desde el gobierno hacia la ciudadanía y viceversa.

Financiamiento

La ciudad continúa con carencias en infraestructura y equipamiento, además de la carencia de oferta de vivienda accesible y suelo equipado. Esto, impacta en la calidad de vida de los habitantes y en la competitividad para la atracción de inversiones que permitan la diversificación económica. Por lo tanto, es importante que el gobierno municipal gestione los recursos que permitan atender las necesidades identificadas de manera eficiente y transparente, para garantizar que se utilicen de manera efectiva en beneficio de la comunidad.

En el apartado de Diagnóstico, se hace referencia a los ingresos obtenidos por el municipio en el periodo 2015-2022, en el que se señala un aumento en los ingresos de 25.01%. Sin embargo, la mayor parte de estos ingresos fueron de origen federal, por lo que los ingresos propios del municipio requieren revisión de la participación local de la totalidad del gasto público para que vaya de acuerdo con los requerimientos de la dinámica urbana.

Desde actualizaciones anteriores, se menciona la necesidad de integrar la política fiscal en la estrategia financiera de la planificación urbana para lograr esquemas de financiamiento que permitan ejecutar las propuestas del presente plan. Incluyendo la evaluación de acciones concretas para la promoción de inversiones.

Un componente importante es brindar incentivos para la atracción de inversiones que apunten hacia la densificación, la mezcla y el uso intensivo del suelo, además de incentivar la diversificación económica. En ese sentido, es de particular importancia continuar con la aplicación de criterios de cobro para cada trámite a realizar por el promotor ante la autoridad municipal. Por ejemplo, la aplicación anual de una sobretasa acumulable de impuesto predial, a predios y edificaciones subutilizados en congruencia con lo que establece la Ley de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LAHOTDU) en los artículos 187 al 191. Así como la identificación, dentro del presente plan, de polígonos de actuación, que se refieren en la misma LAHOTDU en los artículos 177 al 183, para el impulso de esquemas de conjuntos urbanos de usos mixtos que obtengan incentivos a partir del aprovechamiento intensivo del suelo y la construcción de vivienda vertical en los corredores de transporte público y su área de influencia.

Ingresos propios

Una forma de mejorar los ingresos propios a través de las dependencias municipales es a través de facilitar el pago a los ciudadanos y realizando el cobro de impuestos a deudores atrasados. Esto se logra continuando y mejorando el pago de multas y recargos en instituciones bancarias y en módulos municipales distribuidos dentro del territorio urbano en centros comerciales y otros puntos de concurrencia; incluso

considerar trámites y pagos vía telefónica o internet. Otra acción requerida es la eliminación de la reducción discrecional de pagos por derechos y aprovechamientos.

También se debe promover la adecuación de las tarifas por la prestación de servicios, por lo que se requiere la modernización catastral para tener el padrón actualizado. Es fundamental el aumento de los valores de suelo para cobro del impuesto predial por obras que benefician amplias zonas de la ciudad y que impactan en la plusvalía, al aumentar la movilidad y accesibilidad, favoreciendo el impulso a nuevos desarrollos.

Aportaciones y participaciones

Es indispensable promover el incremento de las participaciones y las aportaciones federales a través del poder legislativo, en congruencia con el dinamismo económico que tiene esta ciudad, el crecimiento demográfico, así como los flujos migratorios y los problemas sociales existentes además de los riesgos hidrometeorológicos potenciales. También, se deberá promover una mayor inversión del Estado en el territorio municipal ante el rezago histórico en infraestructura y equipamiento.

A continuación, se enlistan opciones de ingresos adicionales.

Aportaciones directas

Es necesario que el municipio sea partícipe del fondo metropolitano que otorga recursos federales para la realización de estudios, planes, proyectos, acciones y obras de infraestructura y equipamiento. Por lo tanto, se requiere la elaboración de proyectos estratégicos para la ciudad, con el fin de tener claridad en la priorización de las obras. Además de elevar el nivel de gestión para que éstos se consideren y sean objeto de apoyo para su ejecución con el apoyo de instancias de orden federal. Se deben considerar y sumar los fondos a nivel estatal.

Esquemas de tarifas e impuestos locales

Es importante revisar los proyectos de organizaciones del sector público e iniciativa privada, de forma previa a su ejecución para garantizar que vayan en congruencia con los lineamientos normativos y cumplan con los trámites y gastos correspondientes por conceptos de derechos de construcción y permisos de urbanización. Posteriormente, lo que corresponde a certificados de ocupación, así como a licencias de funcionamiento para su debida operación. Además, debe considerarse tener una cartera de proyectos de inversión, así como de paquetes predeterminados según sea el recurso para el aprovechamiento adecuado de la recaudación.

Entidades operadoras de algunos servicios públicos que generen un determinado nivel de autosuficiencia

Es recomendable revisar los esquemas operativos de servicios como el transporte público, para lograr el autofinanciamiento a largo plazo. Para lograrlo, se requiere una planificación y gestión adecuada por parte de las autoridades responsables y de los operadores del sistema de transporte. Incluyendo la implementación de tecnologías y sistemas de gestión innovadores, así como la mejora en la calidad y seguridad del servicio, lo cual podría aumentar la demanda de transporte público y mejorar así la rentabilidad del sistema.

La participación de los beneficiarios en las obras de infraestructura y equipamiento urbanos

Se requiere reforzar la continuidad administrativa y la atención oportuna a procesos legales, tales como expropiaciones o afectaciones, que en caso de no realizarse representan una mayor carga económica al presupuesto municipal. También, se detecta la ineficiencia en la recuperación de la plusvalía en el caso de la ejecución de obras públicas, como por ejemplo en la construcción de calles. Es imprescindible hacer partícipe al gobierno municipal de los beneficios obtenidos por las obras, y lograr la recuperación total o parcial de los montos de inversión. Se cuenta con un ejemplo positivo en la gestión de obras de pavimento y urbanización participativa, a través del Sistema de Urbanización Municipal Adicional (SUMA), organismo descentralizado de la estructura municipal que actúa como auxiliar para abatir los importantes rezagos en nuestra ciudad. En este esquema, los propietarios beneficiados participan con aportaciones económicas, permitiendo aminorar el costo designado en las partidas municipales.

Esquemas de inversión productiva que utilizan los bienes patrimoniales del sector público

En varios países se efectúan obras de infraestructura por parte del sector público que después son utilizadas por particulares, de manera que representan un ingreso que permite el contrato de un financiamiento e inclusive la emisión de bonos. El cobro por la utilización de la vía pública es otro ejemplo de ingresos que pueden generarse mediante la utilización de bienes patrimoniales del municipio. Es conveniente revisar este aspecto por el usufructo que hacen de la vía pública los organismos operadores de servicios como las comunicaciones, entre otros, que no dejan beneficio alguno a la autoridad municipal.

Participación pública de acciones urbanas de beneficio privado

Existen determinadas autorizaciones que generan ganancias a los promotores y no necesariamente beneficios colectivos, inclusive en muchos casos implican mayores costos para la ciudad. Actualmente, en la ciudad se considera la transferencia de potencial, que de acuerdo con la LAHOTDU (artículo 193), permite a las personas propietarias de predios transferir sus excedentes o totales del potencial urbano no utilizado, a favor de un predio receptor propio o de una tercera persona.

Con referencia a los desarrollos habitacionales, es cierto que los promotores y ejecutantes están obligados a urbanizar, costeadando la infraestructura del propio desarrollo relativa a las líneas de agua, drenaje, electricidad y pavimento, con excepción de los fraccionamientos de urbanización progresiva. Sin embargo, la urbanización no cubre otros insumos necesarios para el desarrollo del suelo, tales como: dotación del agua, tratamiento de drenaje sanitario, drenaje pluvial, energías, entre otros. Tampoco se cubren los servicios públicos que generan el crecimiento, tales como basura, protección civil, vigilancia, educación, salud, recreación y deporte, cultura, entre otros, para los cuales el impuesto predial que se genera es insuficiente, dejando cargas fuertes de manera permanente para la administración municipal.

Por lo que se recomienda explorar esquemas como la cuota de impacto. Este es un pago asociado con la extensión de la dotación del agua y el tratamiento del drenaje hacia nuevos desarrollos. La cuota de impacto representa un monto a pagar por los desarrolladores para cubrir el costo del servicio en áreas sin servicio de la ciudad. Se parte del criterio de que es menos costoso proveer el servicio en las áreas ya urbanizadas y que el costo aumenta proporcionalmente de acuerdo con la distancia a cubrir. Es posible considerar acciones similares para otro tipo de servicios públicos, que permitan invertir en proyectos que disminuyan los impactos negativos de un crecimiento urbano excesivo.

Recursos internacionales y de crédito

Otro tipo de recurso es recurrir a créditos internacionales o nacionales, con el fin de realizar obras sociales de gran magnitud y de impacto con visión a largo plazo, a través de organizaciones como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Para la obtención de estos créditos internacionales se requiere que el gobierno presente una propuesta detallada del proyecto, que incluya el presupuesto y los planes de ejecución y gestión. Sin embargo, también es importante asegurarse de que estos proyectos sean sostenibles y no generen una carga de deuda insostenible.

El Fideicomiso de Puentes Fronterizos

El Fideicomiso de Puentes Fronterizos permite destinar recursos a la rehabilitación y desarrollo de infraestructura. El Gobierno del Estado de Chihuahua firmó en enero de

2016 la documentación del acuerdo mediante el cual el Gobierno Federal transfiere a la entidad el control de los puentes internacionales de esta frontera. De esta forma se concluyó el proceso de cambio de gestión de los cruces, por lo que, a partir de ese año, el Fideicomiso de Puentes Fronterizos de Chihuahua entró en funciones para captar y administrar por los siguientes 30 años, los recursos generados por concepto del cobro de peaje en los cuatro puentes Internacionales en el municipio de Juárez. De acuerdo con las autoridades estatales, los ingresos que se obtengan del pago por el uso de los cruces Paso del Norte-El Paso, Lerdo-Stanton DCL, Zaragoza-Ysleta y Guadalupe-Tornillo, serán para beneficio de Ciudad Juárez.

Cesión en ubicaciones distintas o en especie

Este es un esquema adicional referido en la LAHOTDU en el artículo 269, que plantea la situación en que la población de un desarrollo, ya sea fraccionamiento, edificación o conjunto urbano, no requiera superficie de equipamiento. Por lo tanto, se permite que, en vez de recibir cesión gratuita de superficie en el predio promovente, la cesión de áreas se realice en una ubicación distinta, o bien, realizar la transferencia en especie para destinarse a infraestructura y equipamiento. El cálculo en especie deberá tener un valor igual a la cesión gratuita original y se destinará al sector más cercano que requiera la dotación de áreas de equipamiento.

Es importante que el dictamen de factibilidad para aceptar la aplicación de este instrumento se realice con base en los instrumentos de planeación vigentes y considerando el nivel de consolidación urbana. Además, en el caso de la cesión en especie se debe garantizar el seguimiento transparente y eficaz del destino de los recursos.

Eficiencia en el gasto público

A la obtención de ingresos adicionales se debe sumar la eficiencia en el gasto público, a través de acciones como las siguientes:

1) Evaluar y priorizar objetivamente

Realizar análisis de costo-beneficio como precedente a cualquier inversión de obra pública para determinar su pertinencia y alcance social. Las evaluaciones deben tomar en cuenta los costos económicos de inversión, de operación, de mantenimiento y de reposición, además de los tiempos de terminación que permitan determinar en términos cuantitativos, los beneficios colectivos de cualquier decisión.

2) Visión a largo plazo

La visión a largo plazo en la planificación urbana permite la identificación de problemas antes de que se conviertan en crisis. Esto incluye el entendimiento de que invertir en

proyectos estratégicos representarán un impacto real en problemas estructurales como la mejora de la calidad del aire y del agua. Bajo esta visión, se debe permear a través de ejercicios de comunicación hacia la ciudadanía, la importancia de invertir en proyectos como la implementación de infraestructuras de transporte sostenibles, la creación de espacios públicos y el adecuado uso del suelo. El proceso de difusión puede mejorar la legitimidad y la aceptación de las decisiones tomadas.

Así, la visión a largo plazo implica considerar los efectos que tendrán los proyectos a lo largo del tiempo, considerando factores como el crecimiento económico, la generación de empleo, la calidad de vida de las personas, la sostenibilidad ambiental, entre otros factores. Es importante tener en cuenta que los proyectos de obra pública suelen tener un alto costo y pueden requerir una gran inversión de recursos. Por lo tanto, seleccionar los proyectos adecuados es crucial para maximizar el impacto positivo y minimizar los posibles efectos negativos. La visión a largo plazo permite evaluar los proyectos desde una perspectiva más amplia y considerar aspectos como la sostenibilidad financiera y la viabilidad del proyecto a largo plazo.

Otro ejemplo de la importancia de la visión de largo plazo está representado en la manera en que tradicionalmente se lleva a cabo el proceso de selección de obras, licitación y ejecución. Es crucial que se anticipen las posibles acciones de expropiación o afectación para contar con tiempo necesario para las negociaciones con los propietarios involucrados, que permita generar reglas justas. Por lo común, ante la premura por iniciar las obras el gobierno municipal, se termina negociando en condiciones desfavorables y costosas. Un caso más es el de la enajenación de inmuebles municipales, principalmente predios destinados a equipamiento que son vendidos para atender necesidades de presupuesto inmediatas, ocasionando que no se atiendan, a largo plazo, las carencias en equipamientos y servicios a la comunidad, generando desequilibrios en el desarrollo urbano.

3) Gasto oportuno

La burocracia puede generar retrasos, aumento de costos, procesos judiciales, cancelaciones y otros gastos innecesarios, en particular ante la ausencia de una continuidad y una especialización que haga los procesos de adjudicación más eficientes, previsores y apegados a la normatividad. También se pierde continuidad en los procedimientos cuando los titulares de puestos claves son sustituidos debido al cambio de administración. Un esquema de servicio civil de carrera para puestos intermedios y de personal de apoyo permitiría darle continuidad a la administración municipal. Este esquema de oposición o concurso se repite en varios países, a través de una serie de exámenes para los aspirantes a ocupar un puesto en la administración pública.

4) Transparencia y rendición de cuentas

Se deberá hacer énfasis en el sentido de la transparencia y la rendición de cuentas de la administración pública. Estos dos aspectos repercuten de manera directa en las capacidades financieras del sector público. La transparencia implica que los procesos y decisiones gubernamentales deben ser abiertos, accesibles y claros, para que la ciudadanía pueda conocer cómo se están utilizando los recursos públicos y cómo se están tomando las decisiones que afectan su vida cotidiana. Esto incluye la publicación de información sobre el presupuesto público, contrataciones y licitaciones, políticas públicas, entre otros aspectos relevantes.

Por su parte, la rendición de cuentas se refiere a la obligación que tienen los funcionarios públicos de explicar y justificar sus acciones y decisiones ante la ciudadanía y otros órganos de control. Los funcionarios públicos deben estar dispuestos a responder preguntas, proporcionar información y explicar sus decisiones y acciones.

Como ejemplo negativo se tienen las ventas de inmuebles municipales a particulares, que no pasan por un proceso competitivo abierto y de difusión pública. En muchos casos afectan la posibilidad de atender necesidades de equipamiento para brindar mejores y mayores servicios a la comunidad.

Esquemas de atención de apoyo a la vivienda

Por último, se hace mención a las posibilidades de financiamiento accesible para vivienda, distintas a las ofrecidas por el INFONAVIT o FOVISSSTE, que son destinadas para el sector formal público y privado. A partir de febrero de 2019, con el cambio del gobierno federal, los apoyos de vivienda se entregan directamente a las personas beneficiarias, sin intermediarios. Por lo tanto, se realiza a través de programas como los siguientes:

Programa Nacional de Reconstrucción (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2022), que tiene como objetivo atender a los municipios afectados por los sismos ocurridos los días 7 y 19 de septiembre de 2017 y el 16 de febrero de 2018 en la región centro-sur del país.

Programa de Vivienda Social, (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2023), destinado a disminuir el déficit de vivienda adecuada de la población en situación de pobreza, marginación, riesgo y vulnerabilidad, que no tengan acceso a algún tipo de financiamiento. Se otorga asesoría de especialistas calificados.

Programa por una Mejor Vivienda (Gobierno de México, 2023) destinado a reducir el número de viviendas con necesidades de mejoramiento o ampliaciones. En este caso el monto a otorgar responde a las necesidades requeridas con un rango establecido, en el año 2023, de 35 mil a 90 mil pesos. En este caso, CONAVI identifica polígonos y colonias prioritarias.

En conclusión, el financiamiento municipal presenta desafíos como: la dependencia de aportaciones y participaciones del gobierno federal y estatal, la falta de suficiencia para recaudar impuestos y la limitada capacidad de endeudamiento. Por lo tanto, es esencial buscar fuentes alternativas de financiamiento y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos. La implementación de estrategias de recaudación de ingresos propios, como la gestión de impuestos y tarifas, además de la promoción de la inversión privada puede ayudar a obtener los recursos necesarios para cumplir con los objetivos y ejecutar los proyectos estratégicos planeados. Aunado a la transparencia y la rendición de cuentas para garantizar una gestión eficiente y responsable de los recursos públicos.

Transitorios

Estas disposiciones normativas permiten avalar el documento para que se convierta en una herramienta jurídica que oriente el crecimiento ordenado del centro de población de nuestra ciudad y permita la instrumentación de acciones para el cumplimiento de los objetivos, estrategias y lineamientos normativos del plan. En ese sentido, es importante resaltar los siguientes aspectos normativos relacionados al plan y su aplicación en Ciudad Juárez.

Primero. Los planes a que se refiere el artículo 37 de la LAHOTDU como el Plan de Desarrollo Urbano Sostenible del Centro de Población de la Cabecera Municipal de Juárez (PDUS), se publicará en el Periódico Oficial del Estado dentro de los diez días hábiles siguientes a su recepción, según el artículo 74, fracción X de los Procedimientos para la formulación y aprobación, de esta misma ley. Después de ser publicado, el Plan tomará vigencia, la autoridad municipal deberá inscribirlo en el Registro Público de la Propiedad y publicarlo en medios impresos y electrónicos para su difusión.

Segundo. Los planes parciales, planes maestros, autorizados con anticipación al PDUS, solo tendrán que adecuarse a la estructura vial señalada en el Plan vigente.

Tercero. Para que exista una congruencia con la zonificación urbana en las áreas de expansión urbana; la persona propietaria o promovente de acciones urbanísticas que impliquen la creación de nuevos fraccionamientos, conjuntos urbanos, edificaciones y equipamientos públicos, deberá de cubrir la necesidad de equipamiento básico como resultado de la necesidad de servicio que se vea relegada por la distancia o accesibilidad. Esto con la finalidad de no generar un déficit urbano por las acciones de expansión, de la misma manera, deberá verificar que se garantice la suficiencia financiera para construir o instalar la infraestructura necesaria para que las autoridades competentes tengan la posibilidad de brindar los servicios que se demanden (LAHOTDU, Art. 107).

Cuarto. Las licencias, permisos y autorizaciones expedidas con anterioridad a la entrada en vigor de este documento, seguirán vigentes en los términos que fueron otorgadas. Las que se encuentren en proceso de trámite, continuarán en el proceso de autorización de las etapas subsecuentes, según lo previsto en el Plan vigente al inicio de la etapa o trámite que corresponda.

Quinto. Se abroga el Plan de Desarrollo Urbano Sostenible 2016, publicado el día 1 de octubre del 2016 en el Periódico Oficial del Estado no. 79 y registrado ante el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, inscripción 8, folio 10 del libro 8 de la sección séptima.

Referencias

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (30 de diciembre de 2022). Reglas de operación del Programa nacional de reconstrucción. *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de [programasparaelbienestar.gob.mx](https://programasparaelbienestar.gob.mx/programa-nacional-de-reconstruccion/): <https://programasparaelbienestar.gob.mx/programa-nacional-de-reconstruccion/>
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (29 de diciembre de 2023). Reglas de operación del Programa de vivienda social. *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de [gob: www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-vivienda-2021-2024](http://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-nacional-de-vivienda-2021-2024)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (1 de enero de 2024). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*.
- Gobierno de México. (7 de diciembre de 2023). *Programas para el Bienestar*. Obtenido de programabienestar.com: <https://programabienestar.com/programa-por-una-mejor-vivienda-2024/>
- H. Ayuntamiento de Juárez. (1979). *Plan Director de Desarrollo Urbano para Ciudad Juárez*. Ciudad Juárez.
- H. Congreso del Estado. (18 de noviembre de 1995). Código Municipal para el Estado de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado no. 92*.
- H. Congreso del Estado. (23 de junio de 2018). Ley de Participación ciudadana del Estado de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado no.85*.
- H. Congreso del Estado. (2 de Noviembre de 2021). Ley de Asentamientos Humanos Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua, Chihuahua. *Periodico Oficial del Estado no. 79*.
- H. Congreso del Estado. (17 de Febrero de 2024). Constitución Política del Estado de Chihuahua. *Periódico Oficial del Estado no. 14*.
- IMIP. (2010). *Actualización del Plan de Desarrollo Urbano*. Ciudad Juárez.
- Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2024 del Municipio de Juárez. (2024). *Periódico Oficial del Estado*.
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, H. A. (1989). *Plan de Desarrollo Urbano Ciudad Juárez*. Ciudad Juárez.