



## **Guía para la implementación de instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas para gestionar y financiar Soluciones basadas en la Naturaleza para la ciudad de El Progreso, Honduras**

Autora: Melinda Lis Maldonado

<b>Contenido</b>	
Introducción	5
Parte 1: Marco jurídico de Honduras en temas urbanísticos y ambientales/climáticos	6
1. Estructura del Estado y sistema competencial	6
1.1.1. Estructura del Estado y organización territorial	6
1.1.2. Competencias jurídicas en temas de ordenamiento territorial y climático.	6
1.2. Leyes, planes, estrategias nacionales	9
Parte 2: Planificación urbana y climática local	11
2.1. Principales planes locales sobre desarrollo urbano y cambio climático	11
2.2. Técnicas de planeamiento urbano con perspectiva ambiental y/o climática	15
Parte 3: Instrumentos de recuperación de plusvalías con potencial climático	17
3.1. Importancia y características	17
3.1. Fundamentos jurídicos	18
3.2. Instrumentos recuperación de plusvalías	19
3.2.1. Tributo para financiar infraestructura/ obras públicas o servicios públicos.	20
3.2.2. Obligaciones básicas	21
3.2.3. Cargas por derechos de desarrollo	24
3.2.4. Reajuste de terrenos	24
3.2.5. Gestión estratégica de suelo	27
Parte 4: Caracterización de la ciudad	27
4.1. Aspectos generales	27
4.1. Institucionalidad	28
4.3. Caracterización socio-económica	28
4.4. Infraestructura urbana y ambiental	29
4.5. Tendencias de ocupación del suelo	30
4.6. Tensiones en el territorio	32
4.7. Estudios de mercados de suelo	32
4.8. Principales riesgos climáticos	32
4.9. Principales fuentes de emisiones de GEIs.	32
4.10. Acciones climáticas en aplicación o proyección	32
Parte 5: Recomendaciones	33
5.1. La clasificación y categorización del suelo	33
5.2. Instrumentos de financiamiento urbano para apoyar a SbN	33
5.2.1. Contribución por mejoras	34
5.2.2. Obligaciones urbanísticas básicas	34
5.2.3. Concesión Onerosa de Derechos	35

5.2.4. Relotificación	35
5.2.5. Banco de suelos	36
ANEXOS	36
Referencias bibliográficas	36

## **Tabla de Ilustraciones**

Ilustración 1 Barrios y Colonias e Instalaciones Críticas, centro urbano de El Progreso.	30
Ilustración 2 Mapa de uso Actual y Cobertura Vegetal Municipio de El Progreso.	31

## **Índice de Tablas**

Tabla 1 Principales normas, políticas y estrategias nacionales en temas de ordenamiento territorial, ambiental, climático y gestión de riesgos. Fuente: Ana Sánchez	11
Tabla 2 Comparación de los PMD-OT y PMGR en Honduras. Fuente: Elaboración Ana Sánchez.	13
Tabla 3 Principios jurídicos urbanísticos y ambientales en el sistema normativo de Honduras. Fuente: Elaboración propia en base a análisis normativo	19
Tabla 4 Comparación figuras de reagrupamiento de tierras rurales y relotificación de inmuebles urbanos. Fuente: Elaboración propia en base a análisis normativo.	26
Tabla 5 Actores relacionados con la gestión del Riesgo.	28
Tabla 6 Elementos subsistema físico-infraestructura del Municipio de El Progreso. Fuente: PDM-OT El Progreso, 2012.	29
Tabla 7 Uso actual y cobertura forestal del Municipio de El Progreso.	31

## **Listado de Acrónimos**

ALC América Latina y el Caribe

LCC Ley de Cambio Climático

LVC Land Value Capture

IAV Infraestructura Azul y Verde

GEI Gases de Efecto Invernadero

LILP Instituto Lincoln de Políticas de Suelo

LOT Ley de Ordenamiento Territorial

LRA Ley de Reforma Agraria

OT Ordenamiento territorial

SbN Soluciones basadas en la Naturaleza

LM Ley de Municipios

LGA Ley General de Ambiente

SERNA Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente

## Introducción

La región de América Latina y el Caribe (ALC) es la segunda más urbanizada del mundo, con 80% de la población viviendo en ciudades. En las próximas dos décadas, se prevé que esta proporción alcance el 85%, lo que sitúa a las ciudades de la región de ALC entre las de más rápido crecimiento del mundo en desarrollo. El ritmo de expansión urbana es más rápido en las ciudades pequeñas y medianas que en las megaciudades. Esta rápida urbanización y la consiguiente expansión de las ciudades están degradando los ecosistemas urbanos y periurbanos, incluidos los humedales, los espacios verdes y los bosques, que proporcionan una amplia gama de servicios ecosistémicos a las comunidades urbanas de servicios ecosistémicos para las comunidades urbanas.

Para hacer frente a la vulnerabilidad de las mismas, los gobiernos de la región de ALC necesitan desarrollar y aplicar soluciones rentables y de bajo riesgo, como las Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) mediante la protección, el mantenimiento y la rehabilitación de ecosistemas prioritarios en zonas urbanas.

En este marco, el PNUMA está trabajando en la Región con el Programa Nature4Cities –“Aumento de la resiliencia a través de Soluciones basadas en la Naturaleza en las ciudades latinoamericanas”. Este proyecto (2021-2024) es financiado por el Fondo Verde para el Clima (GCF), y co-financiado por la Unión Europea Euroclima+ y se ejecuta en 7 países (Cuba, Honduras, Ecuador, República Dominicana, Guatemala, Panamá y Uruguay) y en un total de 13 ciudades de esos países, entre estas la Ciudad de El Progreso, en Honduras. El objetivo del proyecto es aumentar la capacidad de los países participantes para diseñar y aplicar estrategias de desarrollo urbano basadas en la naturaleza que garanticen la resiliencia de las ciudades al cambio climático.

Sin embargo, la implementación de SbN se enfrenta a dos grandes desafíos que se dan en la región (Maldonado, 2023). El primero es la falta de articulación de las políticas, legislaciones, estrategias de cambio climático y urbano ya sea a nivel vertical (entre distintos órdenes de gobierno), como horizontal (dentro del mismo nivel de gobierno). El segundo, es la falta de mecanismos de gestión y financiamiento.

Para hacer frente a estos desafíos, esta guía tiene como objetivo principal, aportar elementos de análisis que contribuyan a procesos de planificación, gestión y financiación urbanística con enfoque de cambio climático y específicamente para poder implementar SbN a escala local. En ese sentido, los principales destinatarios de estas guías son quienes estén involucrados directamente en estos procesos. Esto, sin perjuicio de otros actores claves.

La guía se estructura en 4 partes. En la primera se presentará el marco jurídico general de Honduras en temas urbanísticos y ambientales/climáticos, haciendo énfasis en la estructura del Estado, su régimen competencial, y las principales leyes, estrategias y políticas nacionales en la materia. La segunda parte, se centra en la planificación urbana y climática local, con énfasis en las técnicas urbanísticas con perspectiva de cambio climático. La tercera parte, presenta el análisis de los distintos instrumentos de recuperación de plusvalías o Land Value Capture (LVC) disponibles en Honduras considerando la regulación local. Para

ello se seguirá la taxonomía propuesta por la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo (2022), con la cual se elaboró un compendio global de las mismas. Finalmente, en la cuarta y última parte se realizan unas consideraciones y recomendaciones, algunas de manera general y otras específicas, para implementar los instrumentos de LVC a escala local, resaltando los mensajes claves.

Como información anexa, se presenta una caracterización de la ciudad de El Progreso, señalando los aspectos que se consideran más destacados para, esencialmente, poder orientar las políticas locales a los principales desafíos, considerando la regulación local.

## **Parte 1: Marco jurídico de Honduras en temas urbanísticos y ambientales/climáticos**

### 1. 1. Estructura del Estado y sistema competencial

#### 1.1.1. Estructura del Estado y organización territorial

Honduras es un Estado de derecho, soberano, constituido como república libre democrática e independiente (art. 1 CN). Su forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación (art. 4 CN).

El territorio nacional se divide en departamentos y éstos en municipios (art. 294 CN).

#### 1.1.2. Competencias jurídicas en temas de ordenamiento territorial y climático

Las competencias de cada nivel de gobierno y poderes del estado están definidas por la Constitución Nacional, y los principios referentes al régimen departamental y municipal por la Ley y el Reglamento de Municipalidades. Las competencias específicas de ordenamiento territorial y ambiental están definidas por la Ley de Ordenamiento Territorial de Honduras (LOT) y la Ley General de Ambiente (LGA). La Ley de Cambio Climático (LCC) no desarrolla específicamente normas competenciales, pero sí determina qué organismos concretos dentro del área central deben asumir algunas funciones.

En términos generales puede afirmarse que a nivel nacional se concentran las competencias legislativas de leyes marco en materia territorial, ambiental y de cambio climático, o leyes nacionales sectoriales, como también de definición de políticas y estrategias o lineamientos rectores o programas nacionales a través de distintos organismos y programas. Así está el Programa Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (Decreto Ejecutivo PCM-05-2022), la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA), el Instituto de Conservación Forestal, la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización<sup>1</sup>, Secretaría de

---

<sup>1</sup> Rectora del proceso de Ordenamiento Territorial, responsable de su funcionalidad y en general de velar por la aplicación y vigencia de la Ley (Ley de Ordenamiento Territorial Decreto No. 180-2003).

Infraestructura y Transporte<sup>2</sup>, entre otras. Se destaca que la Política Nacional Urbana se establece como modelo de gobernanza y coordinación una alianza entre la Secretaría de Gobernación, Programa Nacional de Vivienda y la Secretaría de Planificación Estratégica.

Son los municipios quienes están a cargo de la planificación urbana, ambiental y climática en sus espacios territoriales, como también de la ejecución y control de los mismos. También concentran competencias tributarias. Estas competencias coinciden con el reconocimiento de su autonomía.

Entre algunas competencias específicas que tienen los municipios se mencionan las siguientes, que surgen principalmente de la Ley de Ordenamiento Territorial (LOT) y de la Ley de Municipios (LM):

- Elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio (LM art 26) y Planes de Ordenamiento Territorial (art. 27 inc. 3 LOT). Los POM deben estar armonizados con planificación sectorial y los planes de áreas bajo régimen especial nacional y con el Plan de Nación (art. 27 LOT).
- Emitir regulaciones con respecto a los procesos de ordenamiento territorial de los asentamientos poblacionales como: 1) normas de zonificación y de regulación de uso del suelo, 2) normas de construcción, 3) normas de lotificaciones y urbanizaciones; 4) otras normas y ordenanzas necesarias para la articulación local sectorial o propias, en relación a las competencias municipales y para facilitar las acciones de las entidades de la LOT (art. 28 LOT).
- Gestión amplia del ordenamiento territorial (art. 27 LOT).
- Control urbano (art 26 LM y art. 27 LOT).
- Definición y ensanchamiento del perímetro de las ciudades (LM y LOT, art. 26)
- Construcción y mantenimiento y administración de la infraestructura de servicios públicos (LOT, art. 26 y art. 13 LM), específicamente construcción de redes de distribución de agua potable, alcantarillado para aguas negras y alcantarillado pluvial, así como su mantenimiento y administración (art. 13 LM).
- Protección de la ecología, del medio ambiente y promoción de la reforestación (art. 13 LM).
- Competencias tributarias relativas al impuesto sobre bienes inmuebles, la contribución de mejoras y la tasa por servicios (art 73, 74 y 75 LM) y tasas ambientales (art. 122-A LM).

En cambio, el nivel departamental no concentra competencias significativas en estas materias. La LM no les reconoce autonomía y sus competencias de OT se vinculan a funciones de coordinación de acciones con las autoridades nacionales que tengan delegación departamental y las municipalidades y

---

Tiene la función de impulsar y coordinar el proceso de formulación de Planes de Desarrollo Municipal, Planes Estratégicos Municipales, Planes de Inversión Multisectorial Plurianual y el Plan de Inversión Anual, en el marco de los lineamientos metodológicos emitidos por la SCGG (Acuerdo No. 00163).

<sup>2</sup> Desarrolla proyectos y programas de infraestructura (Decreto Ejecutivo PCM 05-2022).

conocer y resolver recursos de apelación de particulares contra las municipalidades (art. 26 LOT).

### Obstáculos/oportunidades

Entre los obstáculos que se advierten en relación a las competencias en materia de ordenamiento territorial y ambiental/climáticas, fueron mencionadas las siguientes:

- La falta de planes nacionales de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana que sirva de guía para la planificación urbana a nivel local. Sin embargo, hay algunos avances en este aspecto, y particularmente el 27 de octubre de 2023 se realizó la presentación de la Política Nacional Urbana y Territorial.
- La necesidad de un Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos que maneje los temas de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana y Territorial del país en las diferentes escalas. En el año 2020 se aprobó la Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos donde se establece la creación de una Secretaría para liderar estos temas, pero la ley no está funcionando, no es operativa.
- Existen leyes en temas ambientales y climáticos, pero algunas de estas no son operativas (como la Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos).
- En los municipios se necesitan más técnicos con experiencia en temas ambientales y urbanos. Algunas municipalidades no tienen gerencias especializadas en planificación urbana y ordenamiento territorial, se tiene una gerencia de catastro que absorbe estos temas.
- Limitados recursos económicos de los municipios.
- Falta de una mayor vinculación y coordinación entre el gobierno central y municipal.
- Se necesita que los municipios desarrollen todos los instrumentos de planificación urbana y territorial previstos en la Ley de Ordenamiento Territorial en ejercicio de la competencia asignada.
- En la agenda climática del país no se integran temas de planificación urbana, lo cual es necesario ya que las ciudades son afectadas por el cambio climático.
- Se requiere desarrollar proyectos y programas de infraestructura (Decreto Ejecutivo PCM 05-2022).

Entre las oportunidades, se destacan las siguientes:

- La Ley Marco de Vivienda y Asentamientos Humanos establece la creación de un Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el cual si funcionara, sería una buena oportunidad para avanzar en temas de ordenamiento territorial y planificación urbana.
- La Política Nacional Urbana es nueva y representa un avance y oportunidad para mejorar en la planificación urbana del país.

- La Ley de Ordenamiento Territorial establece la realización de planes de ordenamiento territorial a diferentes niveles, pero no todos se han realizado.
- En Honduras se trabaja en los niveles central y municipal, no se le da relevancia al nivel departamental. Se podría potenciar esta figura y trabajar en un nivel intermedio para la planificación territorial. La escala intermedia entre los central y municipal podría ser la de las mancomunidades o la de regiones, como la del Valle de Sula que abarca varios municipios de diferentes departamentos.
- Las mancomunidades ayudan a captar recursos y asistencia técnica para los municipios, especialmente para los más vulnerables.
- En el país se están comenzando a desarrollar estrategias de gobernanza regional para potenciar y hacer frente a problemas locales, como el caso de la Región del Valle de Sula.

## 1.2. Leyes, planes, estrategias nacionales

En el ejercicio de las competencias nacionales antes mencionadas, se destacan las principales leyes, planes, estrategias sobre temáticas urbanas, ambientales y climáticas.

Número y año de la norma/política	Nombre de la norma (si lo tiene)	Autoridad que la Aprobó	Autoridad que la aprobó
Decreto No. 134-90 (1990)	<a href="#">Ley y reglamento de municipalidades</a>	Congreso Nacional	Se establecen las competencias y facultades de las municipalidades en temas de administración de sus recursos e inversión, competencias fiscales, formular programas y proyectos que apoyen la gestión del gobierno local, facultades para la planificación del territorio, protección del medio ambiente y actividades de preparación, adaptación y mitigación, así como atención ante emergencias.
Decreto No. 104-93 (1993)	<a href="#">Ley General del Ambiente</a>	Congreso Nacional	Establece los mecanismos para garantizar la conservación y el aprovechamiento racional de los recursos renovables y no renovables.
Acuerdo No. 109-93 reformado por Acuerdo Ejecutivo 16-2017	<a href="#">Reglamento Ley General del Ambiente</a>	Presidente	Desarrollar la Ley General de Ambiente
Decreto No. 180-2003	<a href="#">Ley de Ordenamiento Territorial</a>	Congreso Nacional	Se instruye el ordenamiento territorial como política de Estado para asegurar el desarrollo humano. Se promueve conocer y evaluar los recursos con que cuenta el país para gestionar su desarrollo sostenible.
Acuerdo No. 25-2004	<a href="#">Reglamento General de la Ley de Ordenamiento Territorial</a>	Congreso Nacional	Desarrollar complementariamente los principios, objetivos y disposiciones previstas en la Ley de Ordenamiento Territorial.

Decreto 151-2009	<a href="#">Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER)</a>	Congreso Nacional	Crea el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos (SINAGER). Además, se definen todas las acciones relacionadas a la adaptación al cambio climático, manejo de prevención, respuesta, recuperación y rehabilitación ante desastres.
Decreto 181-2009 (2009)	<a href="#">Ley general de aguas</a>	Congreso Nacional	Se establecen los principios y regulaciones para el manejo adecuado del agua. Asimismo, se determinan las competencias de las municipalidades para la protección y conservación del agua.
Decreto 286-2009	<a href="#">Ley para el establecimiento de una visión de País y la adopción de un plan de Nación para Honduras</a>	Congreso Nacional	Establece principios orientadores para el desarrollo a largo plazo. Establece metas relacionadas al ordenamiento territorial, vivienda, cambio climático y protección del medio ambiente.
Decreto No. 297-2013 (2014)	<a href="#">Ley de Cambio Climático</a>	Congreso Nacional	El objetivo de esta ley es regular las acciones para la mitigación y adaptación del cambio climático; así como para contribuir a interiorizar en todos los proyectos y planes de desarrollo de los sectores públicos y privados la variable ambiental, tomando en consideración el cambio climático y la adaptación. De igual forma, se determina la importancia de establecer mecanismos de gestión de recursos para la eficaz aplicación de las políticas públicas en materia de cambio climático.
Acuerdo No. 00163 (2018)	<a href="#">Reglamento para los planes de desarrollo municipal con enfoque en OT</a>	Secretaría de Coordinación General de Gobierno	Planes de Desarrollo Municipal. Normativa para orientar la formulación y certificación de los planes para el desarrollo del municipio. Es una herramienta de gestión que promueve el desarrollo sostenible en un determinado territorio y construida de forma participativa y representativa del Municipio, determinando las bases para atender las necesidades insatisfechas de la población y para mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos, con una visión de largo, mediano o corto plazo en el desarrollo integral del mismo.
Decreto No. 173-2019 (2020)	Ley Marco de Asentamientos Humanos y Vivienda	Congreso Nacional	Definir el marco regulatorio e institucional del sector vivienda y asentamientos humanos del país, para generar mecanismos que promuevan la implementación de una política integral de vivienda. Asimismo, busca permitir el acceso a soluciones habitacionales dignas a través de la implementación de diferentes programas de vivienda, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población; promoviendo el desarrollo territorial, las ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros y sostenibles, e incentivando la inclusión financiera.

Acuerdo Ejecutivo No. 002-2021	<a href="#">Reglamento de la ley general de aguas</a>	Presidente de la República	Desarrolla principios, alcances y objetivos de la Ley General de Aguas.
2022	<a href="#">Estrategia Nacional de Cambio Climático</a>	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente	Establece los lineamientos para adecuar las políticas públicas necesarias para hacer frente al cambio climático. La ENCC incorpora el tema del cambio climático en las políticas públicas del país, en temas sociales, económicos y ambientales en sus diferentes niveles, nacional, sectorial y municipal.
Octubre 2023	Política Nacional Urbana Territorial	Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización	Establece ejes para guiar el desarrollo urbano sostenible en el país, con un marco temporal hasta 2040.

*Tabla 1 Principales normas, políticas y estrategias nacionales en temas de ordenamiento territorial, ambiental, climático y gestión de riesgos. Fuente: Ana Sánchez*

## Parte 2: Planificación urbana y climática local

### Mensajes claves:

El Progreso cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de ordenamiento territorial (PDM-OT) y un Plan Municipal de Gestión de Riesgos (PMGR) que presentan las siguientes características:

- Ambos exploran distintos escenarios de futuro (más ampliamente el PMGR), pero solo eligen un escenario - el deseado - para formular objetivos, estrategias y acciones.
- Si bien los objetivos y estrategias de ambos planes reconocen desafíos y acciones similares, no están explícitamente conectados. Las acciones y estrategias del PMGR están más detalladas, incluso hacen referencia a estrategia de financiamiento, lo que está ausente en el PDM-OT.
- La técnica urbanística utilizada por la ciudad es la zonificación municipal, establecida en el PDM-OT, pero la misma tiene limitaciones ya sea en la manera de definirlas como en las consecuencias de esta zonificación. La zonificación propuesta por el PMGR, que resulta más avanzada en su definición (pues se basa en elementos de amenazas), no tiene fuerza normativa. A pesar de las limitaciones, se destaca el elemento vulnerabilidad como transversal del territorio, y las posibilidades de marcar zonas vulnerables dentro de las 4 zonas establecidas. No obstante, las zonificaciones de ambos instrumentos no están necesariamente alineadas.

### 2.1. Principales planes locales sobre desarrollo urbano y cambio climático

En Honduras, los instrumentos más desarrollados de planificación a nivel local son dos: El Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (PDM-OT) y el Plan Municipal de Gestión de Riesgos (PMGR), los que incluyen algún tipo de zonificación.

En relación al primero, estos planes son el resultado de dos normativas nacionales. La LM y la LOT. La primera utiliza el término de “planes de desarrollo del municipio” - PDM (art. 13), mientras que la segunda habla de “planes de ordenamiento territorial” - POT (art. 27 y 41 y siguientes). Estos (POT) son de carácter obligatorio (art. 27 LOT) y están constituidos por los planes de uso y ocupación territorial a nivel municipal y se elaboran sobre la base del diagnóstico territorial, del análisis de uso del territorio y sus conflictos y de las perspectivas de uso y ocupación del territorio (art. 41 y 42 LOT).

En 2013 se aprobó una normativa para la formulación de planes de Desarrollo Municipal con enfoque de ordenamiento territorial- PDM-OT (Acuerdo 132-2013)<sup>3</sup>. Esta define al PDM-OT como “un instrumento de construcción participativa y representativa de los municipios que orienta a la gestión del desarrollo integral del municipio bajo un enfoque de ordenamiento territorial” (art. 1.9). Esta norma establece que, el proceso de planificación municipal, es una secuencia de tres grandes fases (art 11): 1) organización y diagnóstico, 2) planificación territorial, 3) gestión municipal (que incluye el monitoreo y evaluación). Se destaca que un eje transversal del PDM-OT es “incorporar criterios de reducción de riesgo y mitigación de desastre (estando implícita la adaptación al cambio climático), especificando condiciones sostenibles y seguras de uso, ocupación de los recursos naturales, en armonía con los objetivos del sistema territorial respectivo, a modo que derive en la protección y mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes” (art. 6.2 Acuerdo 132-2013).

Por otro lado, la Ley Nacional de Gestión de Riesgos (Decreto No. 151-2009), enuncia que la gestión de riesgos es una política de Estado de carácter permanente y que todas las entidades miembros del SINAGER, del sector gubernamental y no gubernamental deben incorporar en sus planes, programas y estrategias institucionales y territoriales, acciones concretas de gestión de riesgos (art. 4.6 Ley SINAGER). En el marco de dicha ley los municipios formulan sus PMGR.

Los PDM-OT y los PMGR son documentos que no tienen forma normativa y que usualmente su elaboración es realizada por una empresa consultora. No obstante, estos documentos terminan con la propuesta de una zonificación de usos que, para que tenga fuerza vinculante, debe ser aprobada por la corporación municipal. Luego, la Secretaría de Gobernación, Justicia y Descentralización debe certificarlo (Capítulo 7, Acuerdo 00-163).

A continuación (Tabla 2), se muestra un cuadro comparativo de ambos planes locales con los aspectos más relevantes.

--	--	--

---

<sup>3</sup> Esta norma tiene como antecedente una Guía Metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (2010), que detalla las distintas fases y contenidos de estos y que es parte de un conjunto de herramientas metodológicas preparadas en el marco del proyecto Fortalecimiento de Capacidades Locales (FOCAL), con financiamiento de la Agencia de Cooperación internacional del Japón (JICA).

	Plan de Desarrollo Municipal con enfoque en Ordenamiento Territorial	Plan Municipal de Gestión de Riesgos
Forma	Se definen como instrumentos técnicos que orientan las diferentes actividades y acciones del municipio.	Guía y planificación
Vigencia	5 años – 10 años	10 años
Extensión espacial	Todo el municipio	Todo el municipio
Contenidos	<p>Diagnóstico.</p> <p>Prospectiva territorial (modelo de desarrollo y construcción de escenarios).</p> <p>Formulación de objetivos, Definición de políticas y estrategias.</p> <p>Principios rectores.</p> <p>Esquemas de seguimiento y evaluación.</p> <p>Propuesta de zonificación y usos del suelo.</p>	<p>El PMGR comprende seis capítulos:</p> <p>1: Aspectos Generales que incluye el marco conceptual, consideraciones metodológicas y el marco jurídico e institucional;</p> <p>2: Caracterización del territorio por subsistemas (social, ambiental, infraestructura) con enfoque en GR a nivel municipal y de los dos centros urbanos seleccionados;</p> <p>3: Análisis de Riesgo a nivel municipal;</p> <p>4: Análisis de Riesgo en centros urbanos seleccionados;</p> <p>5: Plan Municipal de Gestión de Riesgo que incluye los escenarios prospectivos (futuros), los objetivos, líneas estratégicas, programas y proyectos; y,</p> <p>6: Propuesta de Zonificación Territorial para Áreas de Manejo Especial con el análisis territorial, la zonificación con las recomendaciones y normativas propuestas a nivel municipal y de los dos centros urbanos seleccionados.</p>
Anclaje de políticas/leyes nacionales	<p>-Ley de municipalidades</p> <p>-Ley de Ordenamiento Territorial.</p> <p>- Normativa de elaboración de PMD-OT</p>	<p>-Constitución de la República</p> <p>-Política de Estado en la Gestión Integral del Riesgo de Honduras.</p> <p>-Ley del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos.</p>
Participación ciudadana	Se promueve la participación ciudadana en los procesos de planificación a nivel municipal y comunitario.	Se establece la importancia de la participación ciudadana en la definición y planificación de la gestión de riesgos.

Tabla 2 Comparación de los PMD-OT y PMGR en Honduras. Fuente: Elaboración Ana Sánchez.

El Progreso cuenta con:

- Plan Municipal de Gestión de Riesgo y Propuesta de Zonificación Territorial (2017).
- Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de Ordenamiento Territorial (2012) que tiene como anexos una propuesta de Zonificación municipal y un Reglamento de Zonificación y Usos de Suelo de la Ciudad de El Progreso.

Se destaca especialmente que tanto en el PDM-OT (2012) como en el PMGR (2017) contemplan una visión de futuro, donde se exploran distintos escenarios. Luego se elige un escenario (que se llama apuesta u óptimo) y a partir de allí se definen objetivos, estrategias, programas y/o proyectos específicos.

El PDM-OT menciona 3 escenarios diversos (señalando las ventajas y limitantes de cada uno) que son los siguientes:

- *Escenario 1: Un Municipio que desarrolla y protege su Infraestructura Social y Comunidades*
- *Escenario 2: El Municipio se desarrolla social y económicamente ordenado y regularizado*
- *Escenario 3: Por un Municipio que se desarrolle tanto social como económicamente ordenado y protegido.*

A partir de estos tres escenarios, se elige uno que es el llamado “escenario apuesta”. En el caso de El Progreso es el escenario 3. Esta elección radica en que el mismo les ofrece las mayores oportunidades para reforzar un proceso de desarrollo que incluye gran parte de las necesidades sentidas en todos los aspectos de su vida social, económica, de propiedad familiar y protección a fenómenos naturales. Se considera que el escenario incluye los propósitos de los dos escenarios no seleccionados.

En el caso del PGR los escenarios territoriales prospectivos, son ejercicios participativos a nivel municipal y local que interpretan la evolución del territorio a futuro: escenario actual, tendencial y óptimo<sup>4</sup>.

En base a este escenario óptimo, se formularon líneas estratégicas<sup>5</sup> con sus objetivos, mencionando la situación actual del municipio y las acciones propuestas.

Resulta interesante destacar que ambos planes se conectan en el reconocimiento de algunos desafíos y en las acciones que requieren el desarrollo de sus estrategias, aunque se observa una mayor precisión en el PMGR.

En relación a la visión del futuro de ambos planes, se identifican dos grandes diferencias. La primera es que la visión de futuro del PMGR es más amplia que la del PDM-OT, principalmente porque el segundo solo formula escenarios positivos, mientras que el primero también considera escenarios negativos

---

<sup>4</sup> El escenario actual resume las principales características del territorio con enfoque en GR, cómo es el territorio actualmente con sus condicionantes, potencialidades y limitantes. El tendencial integra el análisis histórico, los resultados de la identificación de la amenaza – susceptibilidad (inundaciones, deslizamientos, sismos, sequía e incendios) y de la exposición de las personas, las infraestructuras críticas y las redes de servicios a inundaciones y deslizamientos; proyectando cómo serían las condiciones si no se realizaran acciones correctivas (en zona ocupada con amenaza a inundaciones o susceptibilidad a deslizamientos) o acciones prospectivas (zonas no ocupadas). El escenario óptimo, imagen territorial futura o imagen objetivo, busca revertir el escenario tendencial. Permite visualizar el territorio en una situación ideal, aprovechando al máximo el potencial del municipio, para obtener una mejor calidad de vida. Su desarrollo depende del proceso de intervención, de la gestión de recursos para implementar las líneas estratégicas, programas y proyectos propuestos, así como de la aplicación de políticas, normativas y procesos de control. Por tanto, el escenario óptimo es base para la definición del objetivo del PMGR y de la estructuración del componente programático para la GR en el municipio, que se complementa con la propuesta de zonificación en zonas de manejo especial, recomendaciones y normativas que orientarán el desarrollo del municipio a partir de un ordenamiento territorial sensible al riesgo.

<sup>5</sup> 1. Conocimiento del riesgo 2. GR como eje del desarrollo del municipio 3. Reducción del riesgo existente 4. Preparación, respuesta y recuperación post desastre 5. Gestión financiera del riesgo

vinculados a un futuro tendencial. La segunda diferencia es que las líneas estratégicas formuladas por el PMDG son más específicas que las del PDM-OT.

Así, por ejemplo, el PDM-OT establece como una de sus estrategias la “implementación de los instrumentos de planificación, reglamentación y normativas del uso del suelo, incluyendo los lineamientos para la conservación ambiental, la adaptación al cambio climático y la gestión del riesgo.” Mientras que el PMGR formula como una de sus estrategias “incorporar la gestión del riesgo de desastres en la planificación del desarrollo del municipio”. Sobre esto reconoce que actualmente las ordenanzas sobre usos del suelo y planificación urbana están sin cumplimiento y propone como acciones “la oficialización e institucionalización de PMGR, Zonificación y Normativas y la Fiscalización y aplicación de multas que se definen, prioritariamente en los sitios que se determinen como críticos a inundaciones y deslizamientos. Asimismo, detalla la falta de aplicación del Reglamento de Urbanización y construcción y propone como acción un “Código de Construcción con enfoque en gestión de riesgos” . Fortalecimiento de capacidades técnicas y logísticas en Alcaldía para aplicación de Código de Construcción con enfoque en GR”.

Por otro lado, el PDM-OT establece como estrategia el “diseño y construcción de obras de vivienda, servicios básicos, infraestructura y equipamiento para mejorar la calidad de vida de la población” ya que se requiere de la ampliación y rehabilitación de los sistemas de abastecimientos de servicios básicos (algunas redes están actualmente obsoletas); sistema vial (red pavimentada, no pavimentada y puentes); equipamiento comunitario (educación, salud, cultura). El PMGR se focaliza en reducir el riesgo a través de la intervención correctiva, por medio de “infraestructura para la reducción de riesgo” las que incluye distintos tipos de acciones y obras, entre éstas las estructurales.

Resulta llamativo que el PDM-OT no tiene como una de sus líneas estratégicas ninguna relativa a fuentes de financiamiento del desarrollo urbano, mientras que el PMGR sí incluye una línea de “Gestión financiera del riesgo” que busca establecer una estructura fiscal para asegurar la protección financiera de la Alcaldía, que permita invertir en actividades de conocimiento, prevención, reducción de riesgo y manejo de desastres. Se reconoce la existencia de fondos de reserva, pero se señala la necesidad de más recursos para la atención de emergencias, financiar o cofinanciar otras acciones necesarias para la GR. Entre las acciones respecto de esta línea se mencionan el Desarrollo de fondo municipal para la GR (tasa ambiental / tasa GR) y compensación por servicios ecosistémicos.

## 2.2. Técnicas de planeamiento urbano con perspectiva ambiental y/o climática

Del análisis de la legislación y de los planes locales de El Progreso se pueden realizar las siguientes conclusiones.

No hay una definición clara de las clases de suelo en Honduras, técnica urbanística fundamental. La LM (art. 125) establece algunas pautas muy mínimas de lo que puede considerarse un asentamiento urbano (sin distinción de estos espacios urbanos según cobertura de infraestructura) y define al suelo

rural de manera residual (lo que no sea urbano, sin observarse ninguna categoría intermedia (de expansión urbana). Algo que sí llama la atención, es que los municipios deben respetar, en la delimitación urbana, la normativa internacional de pueblos indígenas. La LM establece que la delimitación incluirá la zonificación y servirá para los fines urbanísticos, administrativos, tributarios, así como de ordenamiento y planificación de los asentamientos.

La técnica urbanística utilizada por los municipios en Honduras es la zonificación. Esta zonificación es la que está incluida en los PDM-OT. El Progreso tiene su "Reglamento de Zonificación y Usos de Suelo" que constituye el instrumento normativo básico, relacionado a la zonificación y usos del suelo en la ciudad. Las normas que rigen el uso de suelo en los distintos tipos de zonas, representan las exigencias mínimas a cumplir y serán obligatorias en todos los casos (art. 4). La zonificación de la ciudad de El Progreso, se define como "una herramienta básica para establecer los mecanismos de ocupación y uso del suelo, sus regulaciones, sus limitaciones de uso y las servidumbres que correspondan, para un desarrollo ordenado y sostenible de la comunidad. La zonificación implica la división del territorio de la ciudad de El Progreso en "zonas", cada una para usos del suelo diferenciados" (art. 5). Cada zona "es el área correspondiente a cada una de las secciones territoriales delimitadas en el Mapa de Zonificación de la ciudad, para la cual rigen normas específicas tendientes a regular las categorías de uso a que se destine el terreno, las características de las edificaciones para conservar la estética y unidad del contexto poblacional, índices urbanísticos de las edificaciones y a procurar un equilibrio en las densidades de población para el beneficio de la comunidad".

El Progreso tiene dividido su territorio en diferentes zonas. Las mismas fueron propuestas a partir de la caracterización del uso actual, la caracterización de conflictos de uso del suelo, la evaluación de la aptitud de la tierra o capacidad de uso, y el análisis de las áreas de manejo especial (zonas amenazadas, áreas protegidas, zonas productoras de agua, márgenes fluviales, servidumbres públicas, líneas de transmisión y derechos de vías férreas) (anexo 2.1. del PDM-OT). Estas zonas son de 4 tipos: residenciales, zonas de usos mixtos, zonas especiales y zonas de preservación natural.

Del análisis de la zonificación municipal establecida por el PDM-OT se advierte que:

- Las zonas de usos mixtos no incluyen zonas residenciales, por lo que no buscan generar espacios de cercanía entre habitantes y otros usos.
- El reconocimiento de elementos ambientales está concentrado en las Zonas de Preservación Natural, sin mención de los mismos en otras zonas urbanas.
- Fuera de estas 4 zonas formales, hay dos tipologías especiales que se destacan. Por un lado, las áreas o zonas vulnerables<sup>6</sup> que pueden

---

<sup>6</sup> Art. 51. De las Zonas Vulnerables, (ZV). La Vulnerabilidad como factor interno de la ciudad de El Progreso, nos puede llevar a sufrir pérdidas o daños en asentamientos humanos, infraestructura, instalaciones industriales, instalaciones de salud, centros educativos, recursos naturales, etc., producidos por un fenómeno físico de origen natural o provocado por el hombre.

superponerse con cualquiera de las otras cuatro zonas. Por otro lado, las áreas “non- aedificandi”<sup>7</sup> que pueden coincidir con otras áreas como son las zonas de protección.

- Las regulaciones específicas relativas a intensidad de usos y ocupación del espacio corresponden a técnicas más tradicionales que se concentran en definición de índices de ocupación y de construcción, retiros (frontales, posteriores y laterales), usos compatibles, restringidos. No hay, por ejemplo, mención a factores de impermeabilización, o cobertura verde.
- Si bien en la zonificación se menciona en distintos apartados a las áreas de expansión urbana, éstas no están demarcadas claramente, ni existen reglas para orientar y controlar procesos de expansión urbana.

Por otro lado, el PGR propone una zonificación basados en análisis de amenazas de inundaciones y de deslizamientos, como también recomendaciones y restricciones sobre uso y ocupación del territorio y recomendaciones de expansión urbana. En esta zonificación se suele considerar la información generada por el Instituto de Conservación Forestal, relacionada con bosques y cobertura vegetal. Se considera relevante esta información, pero se advierte que esto no tiene fuerza normativa y que requiere implementarse a través de normativas y reglamentos aprobados por las autoridades competentes y que permita el cumplimiento jurídico y su exigibilidad.

### **Parte 3: Instrumentos de recuperación de plusvalías con potencial climático**

#### **Mensajes claves**

Los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas tienen un gran potencial para apoyar Soluciones basadas en la Naturaleza, en tanto permiten concretarlas y financiarlas.

En Honduras, tanto los instrumentos, como los fundamentos jurídicos que legitiman sus usos están dispersos, no siendo esto un obstáculo para su utilización.

De los 5 tipos de instrumentos de recuperación de plusvalías, en Honduras y específicamente en El Progreso se destacan tres instrumentos, considerando su regulación, práctica y potencial:

- La contribución por mejoras: el marco jurídico es más sólido para utilizar la contribución por mejoras para financiar obras públicas.

---

Una Zona vulnerable, no necesariamente es independiente de otras ya definidas en este reglamento, como Zona Residencial, Comercial, Industrial, etc., las cuales pueden tener diferentes niveles de vulnerabilidad, alta, media o baja. Para conocerla es necesario determinar los fenómenos o sucesos de origen natural o los generados por el ser humano, que representan amenaza en nuestra ciudad.

El propósito de definir las zonas vulnerables es identificar el riesgo, siendo éste, la probabilidad de alteraciones o daños sociales, ambientales y económicos en una zona específica. La Comisión Técnica de Ordenamiento Urbano deberá presentar el dictamen donde se definen estas zonas vulnerables, para que la Honorable Corporación Municipal realice la declaratoria de las mismas.

<sup>7</sup> No edificables.

- Las simples obligaciones urbanísticas: si bien la regulación actual es muy básica, la mejora normativa no es de gran dificultad y el potencial es muy grande.
- El reajuste de terrenos: tiene un marco sólido nacional para suelos rurales, aunque no está en uso actualmente y tiene un gran potencial para SbN en suelos rurales. Con relación a suelos urbanos, no está desarrollado el reajuste de terrenos en El Progreso, a diferencia de normas locales de otras ciudades.

### 3.1. Importancia y características

Uno de los mayores obstáculos para la implementación de SbN en las ciudades de la región, es la insuficiencia de fuentes de financiamiento o las dificultades para acceder a las mismas. Una forma de enfrentar estos obstáculos es con la utilización de instrumentos basados en suelo o de recuperación de plusvalías urbanas según Maldonado (2023). Estos constituyen al mismo tiempo instrumentos de gestión y de financiación. Así, responden simultáneamente a las preguntas ¿cómo hacerlo? y ¿cómo pagarlo?. Los principios que legitiman la utilización de estos instrumentos son principalmente de dos tipos. El primero es el incremento del valor del suelo ocasionado por acciones públicas que puede ser recuperado y reinvertido. El otro principio es la generación de impactos negativos producidos por determinadas acciones urbanísticas que se pretenden reducir. A lo largo del mundo, existen distintos mecanismos regulados con características particulares que se basan en estas ideas, utilizándose para diversas finalidades.

Estos instrumentos presentan algunas ventajas con relación a otros mecanismos de financiamiento, respecto de las cuales Maldonado (2023) destaca dos:

- La primera es que se tratan de **instrumentos locales**. La dimensión local está vinculada con las competencias de planificación y gestión territorial, que son ejercidas, principalmente, por entidades municipales y también por entidades supralocales, pero infranacionales, de acuerdo con cada régimen jurídico.
- La segunda ventaja es que estos mecanismos permiten **involucrar a distintos actores** (según los supuestos específicos) en el financiamiento, ya sea con prestaciones de hacer, no hacer o dar (dinero o cosas inmuebles). Este involucramiento de otros actores brinda mayores oportunidades para hacer frente a las limitaciones presupuestarias con las que lidian las administraciones públicas.

Mediante estos mecanismos es posible gestionar y financiar SbN, como, por ejemplo, al exigirle a actores privados la ejecución de SUDS, medidas de conservación, el pago en dinero con destinación específica para financiar una SbN o la cesión de un espacio para el desarrollo de una infraestructura azul y verde (IAV). Como consecuencia de las dos características mencionadas, estos instrumentos promueven formas de autofinanciamiento local, fortaleciendo la autonomía de las entidades locales y la gobernanza climática.

### 3.1. Fundamentos jurídicos

En la legislación de ordenamiento territorial de Honduras no existe una enunciación específica de principios como la recuperación de plusvalías urbanas o el reparto de cargas y beneficios<sup>8</sup>. No obstante, la configuración de la propiedad inmobiliaria en su concepto amplio de función social, incluso para tierras rurales, la consagración de otros principios y la regulación de instrumentos específicos de gestión y financiación de suelo, ofrecen fundamentos sólidos para su formulación e implementación.

A continuación, se mencionan los principios jurídicos urbanísticos y ambientales que se consideran más importantes para legitimar u orientar la implementación de instrumentos de gestión y financiamiento urbano para apoyar las SbN.

Principio jurídico	Fuente
Función social de la propiedad	Art. 103 Constitución: El Estado reconoce, fomenta y garantiza la existencia de la propiedad privada en su más amplio concepto de función social y sin más limitaciones que aquellas que por motivo de necesidad o de interés público establezca la ley. Justicia social como finalidad de la Ley de Reforma Agraria (art. 1 LRA). Función social de suelos rurales (art. 51 Ley para la Modernización y Desarrollo del Sector Agrícola).
Prevalencia del interés general sobre el particular	No está mencionado explícitamente, pero puede derivarse de la referencia a expropiación (art. 106 Constitución Nacional y Ley de Expropiación Forzosa, Decreto Legislativo N°113).
Gestión democrática de la ciudad/participación	La gestión participativa como fundamento de la Planificación Nacional y del OT (art. 5 Ley de Ordenamiento Territorial Decreto No. 180-2003). Expresamente la participación como principio LCC (art. 4).
Principio de precaución y prevención ambiental	Mencionados expresamente en el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Acuerdo N°189-2009). Principio de precaución expresamente LCC (art. 4).
Principio de progresividad ambiental y no regresividad ambiental	Principio de gradualidad establecido en el Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Acuerdo N°189-2009).
Enfoque antropocéntrico	Como fundamento de la Planificación Nacional y del OT (art. 5 Ley de Ordenamiento Territorial Decreto No. 180-2003).
Sustentabilidad/Sostenibilidad	La Sostenibilidad como fundamento de la Planificación Nacional y del OT (art. 5 Ley de Ordenamiento Territorial Decreto No. 180-2003).
El que contamina paga y restaura	Expresamente LCC (art. 4).
In dubio pro natura	Expresamente LCC (art. 4).
Capacidad de carga	Expresamente LCC (art. 4).
Equidad social	Expresamente LCC (art. 4).
Autonomía Municipal	Incluye la facultad para recaudar sus propios recursos e invertirlos en beneficio del Municipio, con atención especial en la preservación del medio ambiente (art. 12, inc. 3 LM).

<sup>8</sup> Esto si se contempla en la Política Nacional Urbana.

Tabla 3 Principios jurídicos urbanísticos y ambientales en el sistema normativo de Honduras.  
Fuente: Elaboración propia en base a análisis normativo

Seguidamente se destacan algunos aspectos generales de los principios jurídicos:

- Son abstractos, no contienen descripción de los hechos específicos.
- Pueden encontrarse en distintas fuentes jurídicas, más allá de enumeraciones concretas que haga una legislación específica.
- Son útiles para fundamentar la formulación de determinadas políticas, defender su implementación ante la resistencia de determinados actores, guiar la comprensión y tramitación de conflictos concretos.

### 3.2. Instrumentos recuperación de plusvalías

Para el análisis de los instrumentos de recuperación de plusvalías urbanas con potencial para gestionar y financiar SbN, se seguirá la taxonomía propuesta por OECD y el Instituto Lincoln de Políticas de Suelo (2022). Se partirá de la caracterización de estos instrumentos propuesta y luego se identificarán instrumentos similares en el sistema jurídico de Honduras con mención específica para El Progreso u otras ciudades para ilustrar cómo es su regulación específica.

Es importante señalar que la LOT de Honduras no regula ningún instrumento de gestión o financiamiento urbano, sino que solo se concentra en instrumentos de planificación territorial (art. 27 LOT). Los instrumentos están regulados de forma dispersa en distintas normas nacionales y locales. No obstante, la Política Nacional Urbana resalta la importancia de impulsar instrumentos de gestión de suelo, haciendo referencia a instrumentos específicos, lo que muestra que hace parte de la agenda pública.

#### 3.2.1. Tributo para financiar infraestructura/ obras públicas o servicios públicos.

Según OECD y LILP (2022) mediante este instrumento, los propietarios pagan un tributo por la infraestructura pública de la que se benefician específicamente, por ejemplo, vías públicas cercanas, transporte, servicios públicos y parques. La decisión de construir infraestructura generalmente la toma el gobierno y no es consecuencia de intereses de desarrollos privados. El gobierno identifica la zona de captación en la que se considera que los propietarios de tierras se benefician de las obras públicas y pagan el tributo. El monto del mismo debe basarse en el monto del beneficio del valor de la tierra obtenido y puede ser un pago único o pagadero durante un período más largo.

En América Latina, este instrumento suele llamarse contribución por mejoras o por obras públicas, o contribuciones especiales, cuando se trata de financiación de infraestructura. En cambio, cuando el tributo está relacionado con un servicio público, se denominan tasas por servicios públicos.

En Honduras, ambos tributos están regulados y son los municipios quienes tienen estas competencias tributarias (conforme a la LM).

Se destacan a continuación los elementos más importantes de la contribución por mejoras:

- **Regulación.** La contribución por mejoras está regulada a nivel nacional por la LM (art. 139 y siguientes) y por una ley específica de contribución por mejoras (Decreto No 178-87). A nivel local, son los municipios quienes precisan esta regulación a través de sus Planes de Arbitrio y ordenanzas específicas. Este aspecto es importante porque para cada obra pública que implique el cobro de contribuciones por mejoras, la Municipalidad debe emitir su propio Reglamento de Distribución y Cobro de inversiones (art. 8 Decreto No. 178-87).
- **Tipo de infraestructura que se financia.** Se trata de un instrumento de financiamiento de obras públicas y servicios públicos municipales. El Decreto No. 178-87 y la LM hacen una enumeración no taxativa de obras o servicios públicos municipales que pueden financiarse con este instrumento, que "pueden consistir en "construcción de vías urbanas, pavimentación, instalaciones de redes eléctricas, de teléfonos de servicio de abastecimiento de agua, alcantarillado, saneamiento ambiental". Más allá de estas menciones específicas se deja abierta a otras obras siempre que sean en beneficio de la comunidad (LM art. 139 y Decreto 178-87), pagadas con fondos municipales, nacionales, internos o externos o de instituciones autónomas en el caso de que las obras hayan sido trasladadas a las Municipalidades (art. 3 Decreto 178/87). La LM también habla de diversas obras cuya inversión el municipio puede recuperar, aunque esta no provenga de fondos municipales (art. 140).
- **Condiciones para su utilización.** Este instrumento permite la recuperación total o parcial la inversión, cuando por efecto de la realización de una obra o servicios públicos municipales se produjere plusvalía de los inmuebles ubicados dentro de su zona de influencia (art. 6 Plan de Arbitrios de El Progreso) o en general cualquier obra que produjere un beneficio a la comunidad (LM y Decreto 178-87).
- **Determinación del Monto a pagar.** La municipalidad, para cada caso, es la que determina las cuotas de los contribuyentes tomando en cuenta: la naturaleza de la obra o mejora, el grado o porcentaje del beneficio, el monto total que corresponda financiar, el plazo de la recuperación, las condiciones económicas y sociales de la comunidad beneficiada y los compromisos adquiridos por la municipalidad para ejecutar tales proyectos (art. 6 Plan de Arbitrios en conformidad con LM art. 141).
- **Actores.** Los gobiernos nacionales alientan a los gobiernos locales para que utilicen este instrumento. Los municipios tienen mucha discrecionalidad para decidir utilizar este tributo, las obras que se financiarán por este instrumento, el monto a pagar por los propietarios y el procedimiento de pago.
- **Involucramiento de los propietarios beneficiados.** Los propietarios beneficiados por estas obras o servicios públicos, están involucrados en procesos de consulta para la implantación de estos tributos. Previo a entrar en vigencia el Plan de Arbitrio, debe divulgarse a la población.

- **Uso.** Es un instrumento de uso muy frecuente en las ciudades de Honduras y, específicamente en El Progreso que también lo tiene incorporado en su Plan de Arbitrios 2024.
- **Desafíos para su implementación.** Imposibilidad de pagar por falta de capacidad contributiva, marco regulatorio inadecuado, falta de capacidad institucional para implementar estos instrumentos.

Además de este instrumento, los municipios tienen competencias para cobrar tasas por servicios públicos (art. 146 LM). El cobro por concepto de tasa por parte de las municipalidades se origina por la prestación efectiva de servicios públicos municipales al contribuyente o usuario. Estas tasas deben estar en el Plan de Arbitrios, que es una normativa local de cumplimiento obligatorio, donde anualmente se establecen las tasas, gravámenes, las normas y procedimientos relativos al sistema tributario de cada Municipalidad (art 147 LM). Entre los servicios públicos regulares que pueden cobrarse por tasas por servicios públicos están la recolección de basura, el alumbrado público, el agua potable, el alcantarillado pluvial, sanitario y otros (art. 152). En el Plan de Arbitrios de El Progreso, por ejemplo, se regula la tasa por servicio de aseo, recolección y transporte de residuos sólidos que se cobra de acuerdo al valor del inmueble (art. 53 Plan de Arbitrios 2024). No se menciona ningún adicional o reducción de esta tasa.

### 3.2.2. Obligaciones básicas

Según OECD y LILP (2022) se trata de obligaciones que se aplican principalmente cuando los desarrolladores buscan la aprobación de un desarrollo o permisos especiales. Pueden ser en efectivo o en especie. Estas obligaciones se activan por iniciativa de los promotores o propietarios de terrenos. Pueden negociarse entre el gobierno y los promotores/propietarios o calcularse mediante fórmulas fijas. Tienen por finalidad compensar el impacto del nuevo desarrollo en la infraestructura existente o costear la provisión de la infraestructura y mejoras para el nuevo desarrollo.

Entre los términos más usuales se encuentra el de obligaciones urbanísticas, cargas urbanísticas (como la cesión de suelo para espacio público), exacciones, *development impact fees* (en USA). También podrían ubicarse aquí, los simples estándares de edificabilidad o de construcción o urbanización (Maldonado, 2023). Lo característico de estos instrumentos es que, se solicitan una sola vez y son condiciones o requisitos para acceder a una capacidad edificatoria o de urbanización básica. Normalmente se encuentran en normativas de urbanización o edificación, pero también se pueden encontrar en normas hídricas, ambientales, si allí se precisan determinadas condiciones previas que deben cumplirse para aprobar una urbanización. En caso de no cumplirse estas condiciones, la sanción es que no se otorga el permiso de construcción o urbanización (Maldonado, 2023).

### **Regulación**

La regulación de estas condiciones es competencia de los municipios en Honduras, y lo hacen con bastante discrecionalidad.

En la ciudad de El Progreso, la normativa que establece los requerimientos específicos que deben cumplirse en los procesos de construcción y urbanización están definidas en el “Reglamento de Zonificación y Usos de Suelo” (RZUS) de El Progreso (2012). Este reglamento se aplica dentro del perímetro urbano de la ciudad (art. 2 RZUS). Esta normativa contiene regulaciones sobre zonificación, como herramienta básica que divide el territorio de la ciudad en zonas a fines de establecer usos diferenciados y regulaciones dentro de cada área (art. 5 y 6). Aparentemente el criterio establecido para la zonificación es el de destino o vocación de la zona (conforme al art. 5, 6 y 123). Así los usos pueden ser permitidos, restringidos o prohibidos (art. 123 y siguientes).

### **Clase de requerimientos**

Para cada una de esas zonas, se establecen los índices constructivos -que son llamados como índices urbanísticos - que comprenden la dimensión de los lotes, los retiros de las construcciones y los factores de ocupación y construcción. La regulación aquí no es muy detallada y más bien es básica y tradicional, no conteniendo especificaciones constructivas que incorporen una perspectiva de reducción de riesgos o climática. Por ejemplo, no está regulado el factor de impermeabilización del suelo o estándares constructivos que incorporen soluciones para reducir el riesgo de inundaciones urbanas (como sistema de drenajes sostenibles).

También esta normativa contiene regulaciones de densidades poblacionales según zonas (art. 138) y especificaciones sobre el sistema vial urbano (art. 155 y siguientes RZUS). Sobre este último aspecto existen especificaciones sobre las aceras según el tipo de vías donde se establece el ancho mínimo, teniendo en algunos casos, áreas verdes, ya sea como opcionales u obligatorias. Así, por ejemplo, las aceras de las vías colectoras principales deben tener, por lo menos, 3 metros de ancho, de los cuales, la mitad, debe ser área verde arborizada, como mínimo (art. 161 RZUS). En las vías locales (art. 165 RZUS), las aceras deben tener, al menos, 2 metros, pudiéndose establecerse una franja de área verde entre la calzada y el paso peatonal. En el caso de vías exclusivamente peatonales, deben tener como mínimo 6 metros de los cuales 2 metros deben ser arborizados, mínimamente (art. 164). No se observan indicaciones en relación a especies arbóreas para las áreas verdes de las aceras.

Para el caso de urbanizaciones, se advierte que no hay reglas generales en relación a las condiciones mínimas que deben cumplirse para que estas sean aprobadas, como, por ejemplo, la infraestructura de servicios. El establecimiento de estas condiciones mínimas se realiza caso a caso mediante un proceso que comienza con la solicitud del interesado de la “Emisión de Directrices de Urbanización”, y sigue con una inspección de campo. Luego de éstas, la Corporación Municipal emite las Directrices que contienen las condiciones técnicas del proyecto entre las cuales están las normas referentes a: zonificación y usos del suelo, las características de las vías de circulación y las Áreas de Uso Público, las características y dimensiones de los bloques, lotes y otras condiciones y disposiciones relacionadas con la normativa establecida, las particularidades de las vías de circulación aplicables al caso, zonas de protección “Non Aedificandi”, si en el predio, alguna sección calificara en esta

categoría, las proyecciones del sistema vial de la comunidad. Cuando la Corporación Municipal emite estas Directrices de Urbanización, fija un plazo para que la parte interesada presente la documentación, mapas, planos y demás requisitos establecidos en las Directrices y haga la presentación formal de Solicitud de Aprobación del Proyecto de Urbanización (art. 138 RZUS). En esta presentación debe acompañarse los planos, memorias y hojas de cálculo referentes a los diseños de parcelación, vías públicas, servicios públicos y obras de infraestructura que se proyecte realizar (art. 138 RZUS). A partir de ahí, la Comisión Técnica de ordenamiento Urbano emite un Dictamen y la Corporación Municipal aprueba o no el Proyecto de Urbanización, estableciendo un plazo para la construcción de la infraestructura vial y obras de urbanización (art. 186 RZUS).

Se considera que este aspecto requiere una mayor regulación a fin de tener reglas claras y básicas para todas las urbanizaciones y que las mismas no dependen de procesos individuales cuya definición dependa de gestiones de gobierno. El establecimiento de reglas claras es una garantía no solo para la ciudad, sino también para los desarrolladores de proyectos.

Otras regulaciones en Honduras como la del Distrito Central detallan específicamente las infraestructuras básicas que deben cumplir las urbanizaciones nuevas, como también otros criterios importantes de continuidad de las urbanizaciones con la trama urbana.

**Práctica y desafíos:** El cumplimiento de estos requisitos se realiza siempre, pero el problema es que la regulación es insuficiente y las exigencias son muy bajas. Tampoco existe una perspectiva de gestión de riesgos y cambio climático. Uno de los mayores desafíos, es la falta de capacidad institucional para implementar estos mecanismos. Por ejemplo, no se especifica qué tipo de infraestructura deben cumplir los desarrolladores de las urbanizaciones, ni la calidad de las mismas. En materia de construcciones, no se especifican las condiciones de diseño de los espacios, solo porcentajes de ocupación del suelo.

### 3.2.3. Cargas por derechos de desarrollo

Según OECD y LILP (2022), las “charges for development rights” constituyen contribuciones en dinero o en especie que se realizan para construir una densidad mayor a la permitida definida por regulación. Esto significa que ya existe una regulación que define una línea de edificación o densidad mínima y máxima. O también puede usarse cuando hay un cambio en la zonificación o regulación urbana, comparando la anterior con la nueva regulación. En algunos casos, se puede limitar los derechos de desarrollo en algunas zonas, por ejemplo, en zonas con protección ambiental, y estos derechos pueden ser transferidos a otro inmueble mejor situado y con mayor densidad de desarrollo. Usualmente, estos tipos y montos de las cargas están definidos previamente en las regulaciones locales. Algunos nombres que reciben estos instrumentos son derechos de desarrollo o venta de derechos de desarrollo o derechos de construcción.

La normativa local de El Progreso no ha desarrollado este instrumento, ni tampoco está prevista en la legislación nacional.

### 3.2.4. Reajuste de terrenos

Según OECD y LILP (2022) el reajuste de terrenos es cuando los propietarios privados, de inmuebles contiguos son reagrupados y desarrollados de manera conjunta. Está frecuentemente acompañado por cambios en la zonificación o relajación de la regulación en la densidad, para que el nuevo desarrollo de tierras sea más rentable. Como contraprestación, los propietarios proveen parte de sus tierras para infraestructura y servicios públicos, como calles públicas, utilidades y parques. Los propietarios reciben un inmueble más pequeño, pero con mayor valor debido a las mejoras realizadas. En algunos casos, los derechos de desarrollo limitados en, por ejemplo, áreas con protección ambiental, pueden ser transferidos a un inmueble mejor ubicado para un desarrollo de una mayor densidad. Usualmente los tipos y montos de las cargas (en dinero o especie) son pre-definidas en las regulaciones locales.

Algunas terminologías comunes de estos instrumentos son: reajuste de terrenos, concertación parcelaria, englobe de inmuebles, englobamiento parcelario, etc.

En Honduras existe esta figura asociada a dos supuestos: en zonas rurales, con la finalidad de erradicar el minifundio, y en zonas urbanas, en el caso de predios que no cumplan las dimensiones y superficies mínimas establecidas en los reglamentos de zonificación de los municipios. Se destacan los principales aspectos de ambas figuras (Ver Tabla 4).

Nombre del Instrumento	Reagrupamientos de tierras rurales	Relotificación
Regulación	Nacional: Art. 34, 35 y 36 Ley de Reforma Agraria (LRA)	Municipal: Reglamentos de zonificación de los municipios. Cada Municipio regula lo correspondiente a los procedimientos para realizar la relotificación, el monto de pago, etc. Ej. Reglamento del Distrito Central art. 58.
Supuesto de aplicabilidad	Minifundios (predios menores a una hectárea) en zonas rurales (art. 34 LRA – 344 Constitución de la República).	Predios urbanos que no cumplen las dimensiones y superficies mínimas establecidas en los reglamentos de zonificación de los municipios.
Finalidad	Erradicar en forma gradual y progresiva el minifundio (art. 34 LRA) con el fin de mejorar la producción agrícola.	Regularizar predios que no cumplen con normativa (sobre dimensiones y superficies mínimas). El art. 58 del reglamento de zonificación del D.C. define esta figura como “la operación que se realiza sobre una determinada estructura parcelaria a través de la cual se modifican los

		linderos de un conjunto de propietarios con el fin de regular dichas parcelas o para disminuir en forma proporcional sus superficies.
Procedimiento – nivel de consentimiento de los propietarios – involucramiento de moradores	<p>Se trata de un procedimiento compulsivo en el cual el Instituto Nacional Agrario expropia las tierras que resulten necesarias para el solo efecto de reagruparse. Una vez reagrupadas se adjudican en forma preferente a los expropietarios que mejor las hayan utilizado y muestren más capacidad para el trabajo de campo. La adjudicación se realizará en igualdad de condiciones a quien tenga mayor número de dependientes. Si las tierras resultan insuficientes para dotar a todos los ex minifundistas el Instituto Nacional Agrario les otorgará otros medios o los indemnizará. Fuente: art. 35 LRA.</p> <p>En el caso que las tierras estén ocupadas por aldeas o caseríos (que no tengan un vínculo contractual laboral con el propietario), la expropiación y adjudicación de estas tierras será en favor de dicha comunidad (de moradores). Fuente: art. 36 LRA.</p> <p>El procedimiento de expropiación está regulado en la LRA (art. 56 LRA). En caso que el expropiado no comparezca o se niegue a recibir el valor de la indemnización, el Instituto Nacional Agrario consignará dicho valor en un determinado juzgado (art. 60 LRA).</p>	<p>No es un procedimiento compulsivo, sino que depende de la voluntad de los interesados y opera en su beneficio. En caso de no realizarlo no pueden obtener permisos de construcción.</p> <p>En el caso de que los propietarios que deseen desarrollar inmuebles no cuenten con terrenos que cumplan las dimensiones y superficies de los reglamentos de construcción, estos deberán hacerse cargo en el proceso de reajustar el terreno para alcanzar los requerimientos (por ejemplo, a través de la compra de terreno), de lo contrario no se dan permisos de construcción.</p> <p>En caso que haya inquilinos, se da involucramientos a éstos en estos procedimientos.</p>
Reglas de adjudicación	Luego del reajuste parcelario, lo que le corresponde a cada propietario de los inmuebles reajustados es proporcional	No están definidas claramente. Hay discrecionalidad en este punto.

	al tamaño del inmueble original.	
Uso	Nunca: ya no se usa.	Siempre que se den los requisitos (no cumplimiento de dimensiones en zonas urbanas).
Desafíos para su implementación	Falta de uso y capacidad institucional actual para realizarlo. Catastro Inadecuado. Regulación inadecuada (Falta de regulación en muchos municipios y limitación de supuestos de aplicabilidad a casos de inmuebles irregulares (sin dimensiones mínimas). Problemas de legalización de las tierras.	Marco regulatorio inadecuado o poco claro. Catastro inadecuado.

Tabla 4 Comparación figuras de reagrupamiento de tierras rurales y relotificación de inmuebles urbanos. Fuente: Elaboración propia en base a análisis normativo.

Ambas figuras tienen potencial para ser utilizadas con perspectiva de adaptación climática, ya que con la intervención en la estructura parcelaria es posible reservar un área adecuada para la implementación de SbN o de infraestructura azul y verde.

Así, por ejemplo, en el caso de reagrupamientos de minifundios prevista en la reforma agraria, se pueden desarrollar medidas de restauración ambiental o bien estructurar en toda el área resultante un proyecto agrícola con perspectiva de adaptación climática, evitando la localización de personas en áreas de riesgo. Un caso específico resulta la previsión de habitantes que no tengan vínculo contractual laboral con los propietarios de tierras rurales (art. 36 LRA). Esta figura puede servir para regularizar su situación y reconocer derechos posesorios, pero al mismo tiempo involucrar a estos moradores en el desarrollo de un proyecto de infraestructura resiliente o agricultura sostenible, que, para El Progreso, es una de las actividades primarias más importantes.

En el caso aplicado a zonas urbanas y previstos en la regulación municipal, resulta interesante evaluar el potencial de este reagrupamiento parcelario para desarrollar SbN de escala barrial, reservando espacios específicos para éstas. Así, por ejemplo, podría pensarse en la implementación de jardines de lluvia, o parqueización urbana. Debe advertirse que estos reagrupamientos en zonas urbanas, no tienen la finalidad de obtener espacios verdes (como las cesiones de suelo en urbanizaciones), por ello las medidas climáticas deben ser proporcionales a los beneficios que se están otorgando. La idea principal es regularizar una situación que está en contra de la normativa (no se cumplen dimensiones mínimas), pero como esto está "atado" al momento de la licencia constructiva, es una oportunidad para exigir medidas climáticas.

### 3.2.5. Gestión estratégica de suelo

De acuerdo a OECD y LILP (2022) la gestión estratégica de la tierra es la práctica de los gobiernos que participan activamente en la compra, el desarrollo, la venta y el arrendamiento de tierras para satisfacer las necesidades públicas y recuperar los incrementos de valor generados a través de la acción pública. Con la gestión estratégica de la tierra, los gobiernos compran tierras o utilizan las propiedades existentes para extraer valor de ellas, que a su vez pueden utilizarse para financiar infraestructura y servicios públicos. Si los gobiernos adquieren tierras a precios previos al desarrollo, pueden capturar plenamente los aumentos en el valor de la tierra que se deben al desarrollo público o a cambios regulatorios. Los gobiernos pueden recuperar las ganancias en el valor de la tierra con la venta o el arrendamiento de parcelas re-zonificadas y desarrolladas que tengan mayor valor. De manera similar, los gobiernos pueden arrendar derechos de uso, capturando incrementos de valor a través de rentas más altas.

Estos instrumentos reciben el nombre de bancos de tierras o suelos; también se habla de adquisición y retención de suelo. En algunos casos, también el derecho de superficie está asociado a algunos instrumentos, combinados con propiedad colectiva del terreno.

No se identificaron instrumentos como banco de suelos en la normativa hondureña, ni en la normativa local de El Progreso.

## **Parte 4: Recomendaciones**

Para finalizar, se realizan algunas recomendaciones para poder implementar instrumentos de financiación urbana basados en suelo para apoyar SbN.

### 5.1. La clasificación y categorización del suelo

El Progreso cuenta con un Plan de Desarrollo Municipal con enfoque de ordenamiento territorial (PDM-OT) y un Plan Municipal de Gestión de Riesgos (PMGR). Considerando las características mencionadas anteriormente se recomienda:

- Ampliar la visión de futuro de ambos instrumentos utilizando metodologías exploratorias de distintos escenarios (no solo de modelos deseados y tendenciales), para luego formular objetivos, estrategias y acciones.
- Conectar explícitamente las acciones y estrategias de ambos planes.
- Realizar una clasificación y categorización jurídica del suelo (urbano/rural y expansión urbana), tomando como elementos estructurantes los ecosistemas y su capacidad de carga. Este último principio explícito de la Ley de Cambio Climático de Honduras. Para definir cada categoría de suelo, utilizar un criterio de realidad (lo que existe efectivamente), no la vocación del suelo. Así, por ejemplo, considerar como suelo urbano no consolidado aquel que, si bien está dentro de la mancha urbana, su infraestructura es insuficiente. Para esto, debe ampliarse la mirada de infraestructura, no solo limitarse a infraestructuras tradicionales como agua, cloacas, sino también a infraestructura verde.

- Actualizar la zonificación del suelo vigente en El Progreso, la que debe anclarse en la clasificación y categorización del suelo. Para ello, regular no solo derechos (alturas, potencialidades), sino también las cargas o estándares constructivos/urbanísticos.

## 5.2. Instrumentos de financiamiento urbano para apoyar a SbN

En Honduras y específicamente en El Progreso existen instrumentos urbanísticos que podrían respaldar la implementación de SbN para reducir los impactos de los riesgos climáticos.

Sin embargo, será fundamental pensar articuladamente la implementación de SbN con los instrumentos jurídicos urbanísticos que pueden apoyarlas. A continuación, se realizará un resumen de los instrumentos analizados y su potencial para la acción climática. Como anexo a este documento se encuentra un cuadro resumen de los aspectos más importantes.

### 5.2.1. Contribución por mejoras

Este instrumento permite financiar obras públicas que beneficien a la comunidad, involucrando en el pago a los beneficiados por estas. La figura tiene suficiente regulación tanto a nivel nacional como local y se utiliza frecuentemente.

Se sugiere su utilización para financiar el costo de las obras públicas que contengan Soluciones basadas en la Naturaleza. Particularmente, podría servir para financiar obras de reforestación y regeneración de zonas de recarga de los cuerpos hídricos existentes, creando bosques en galería, jardines infiltrantes en zonas urbanas, parques urbanos lineales en espacios públicos. Para ello, para cada obra específica la municipalidad tiene que aprobar un Reglamento de Distribución y Cobro de inversiones (art. 8 Decreto No. 178-87). Deberá considerarse específicamente cuál es el área beneficiada por esta obra y decidir allí si cargar la obra para toda la ciudad o específicamente para un polígono.

### 5.2.2. Obligaciones urbanísticas básicas

La ciudad de El Progreso si bien cuenta con una normativa específica que establece algunas condiciones básicas en procesos de construcción, estas no tienen una perspectiva de reducción de riesgos ni de cambio climático.

En relación a los procesos de urbanización, las condiciones específicas para su aprobación se definen caso a caso, en procesos individuales que suponen la intervención de la Corporación Municipal. No están definidas de manera general la infraestructura mínima que debe cumplir las urbanizaciones, ni criterios de calidad de las mismas, ni los criterios de ubicación de estas urbanizaciones.

Se sugiere:

- Incorporar requerimientos mínimos con perspectiva de gestión de riesgos y climática en la regulación local para procesos de construcción.
- Regular los requerimientos urbanísticos que deben cumplir todas las nuevas urbanizaciones en la ciudad incorporando una perspectiva de gestión de riesgos y de cambio climático, con criterios claros de

continuidad con la mancha urbana y de infraestructura básica. Hasta tanto se apruebe esta normativa, incorporar una perspectiva de gestión de riesgos y climática para la definición de “Directrices de Urbanización”.

En todos los casos de nuevas construcciones y urbanizaciones, deben considerarse dos principios. Uno es el de utilidad, es decir, que lo solicitado por el municipio sea útil con respecto a lo que necesita la ciudad. El otro, es el de proporcionalidad, que implica respetar el equilibrio de los beneficios (aprovechamientos constructivos y urbanizaciones) y cargas (requerimientos) no debiéndose exigir muy poco (sin considerar el impacto negativo de cada nueva urbanización o construcción en la ciudad), ni demasiado (cargándose al desarrollador el déficit histórico de la ciudad).

Algunos ejemplos de requerimientos básicos que se pueden pedir con perspectiva de cambio climático /reducción de riesgos son:

- Factor de impermeabilización del suelo (con preferencia en zonas frontales para que sea más fácil el control de su no pavimentación).
- Dispositivos de captación de agua de lluvia y de re-uso de agua.
- Cobertura verde en el predio y en las aceras: arborización/parquización, con precisión de especies idóneas según amenazas de la ciudad.
- Jardines de lluvia en el predio o en la acera.
- Especificaciones de ventilación natural (cruzada) en las construcciones.
- Utilización de materiales constructivos que permitan aislar el calor/frío de forma adecuada (espesor de ancho de paredes) y parámetros de diseño constructivos preferentes (persianas para las ventanas o vidrios aislantes).
- Infraestructura básica para urbanizaciones (cesión de espacio verde con arborización y construcción de sistemas urbanos de drenaje sostenible, iluminación de bajo consumo, etc).

### 5.2.3. Concesión Onerosa de Derechos

Esta figura no se encuentra regulada en la ciudad de El Progreso, y para ello sería necesario realizar un estudio de mercado de suelos y regular índices constructivos mínimos (bajos) y máximos a partir de un diagnóstico para conocer la capacidad de soporte del suelo y el estado de la infraestructura en cada área de la ciudad.

### 5.2.4. Relotificación

Existen dos figuras relativas a la relotificación en Honduras donde se unifican distintos lotes con modificación de la estructura parcelaria inicial. Una de regulación nacional (Ley de Reforma Agraria) para suelos rurales, que tiene por finalidad erradicar el minifundio. La otra figura está regulada por los gobiernos locales, específicamente en algunas normativas de construcción, como la del Distrito Central, pero no está prevista en el Progreso. Esta se aplica para inmuebles rurales con la finalidad de regularizar la situación de inmuebles que no cumplen con las dimensiones mínimas según la normativa. Mientras que la primera figura en la práctica no se utiliza, la segunda sigue siendo de gran uso y

está vinculada principalmente a la regularización de predios que no cumplen con dimensiones mínimas.

Estas figuras tienen un gran potencial para ser utilizadas con fines de adaptación climática e incluso para recuperación post-desastre, porque permite cambiar la estructura predial facilitando la creación (en el lugar más conveniente), el mejoramiento o mantenimiento de infraestructura resiliente, y al mismo tiempo, encontrar (dentro de la misma área) la localización más adecuada (en términos de menor riesgo) para las viviendas. En el caso de la figura agraria, también tiene potencial para regularizar la situación de moradores informales y particularmente puede ser importante para el desarrollo de agricultura sostenible.

Específicamente se recomienda:

- Para las zonas rurales, utilizar la figura ya existente de la LRA, con una perspectiva de cambio climático. Será necesario, aquí, articular con la autoridad competente nacional para explorar las posibilidades de utilización y conocer las dificultades que pueden actualmente existir y que explicarían la falta de uso de la misma.
- Para el área urbana, El Progreso requiere normar esta figura, ya que no se encuentra en su normativa urbana. Específicamente resulta importante:
  - regular los supuestos de aplicabilidad: se sugiere no seguir la tendencia de otras ciudades en las que solo se aplica para regularizar situaciones de inmuebles que no cumplen con las dimensiones y superficies mínimas, sino también extender esta posibilidad a otras situaciones de retificación de inmuebles que sí la cumplen,
  - establecer reglas claras para el procedimiento, incluyendo reglas de consentimiento mínimo que se requiere para llevar a cabo esta retificación y tratamiento de propietarios renuentes, y regular claramente un sistema de cargas y beneficios que deben cumplirse, incluyendo entre las cargas medidas de adaptación climática y específicamente de SbN, con la garantía de principios de proporcionalidad (entre cargas y beneficios) y utilidad de las cargas para el Municipio.

#### 5.2.5. Banco de suelos

No se encuentra regulado en El Progreso, pero puede ser necesario éste para administrar y gestionar suelo que provengan de distintas fuentes, como por ejemplo de cesiones de espacio público.

## ANEXOS

### Anexo I. Caracterización de la ciudad

#### 1. Aspectos generales

**Localización:** Departamento de Yoro, Honduras

**Superficie:** 536.65 Km<sup>2</sup> [Perfil sociodemográfico El Progreso](#)

**Población (2022):** 202,980 habitantes [Perfil sociodemográfico El Progreso](#)

**Densidad de población (2022):** 378 personas por km<sup>2</sup> [Perfil sociodemográfico El Progreso](#)

**Viviendas (2022):** En El Progreso se estiman 53,331 viviendas, de las cuales están ocupadas 46,692 [Perfil sociodemográfico El Progreso](#)

**Altitud:** Las alturas varían desde 0.5 msnm hasta los 1,325 msnm. [PGMR El Progreso](#)

**Temperatura promedio:** El clima del Municipio de El Progreso está catalogado como tropical lluvioso. Los meses más lluviosos corresponden a octubre y noviembre, de los cuales octubre es el más lluvioso. Los meses con menores precipitaciones son marzo y abril, siendo abril el mes más seco. La temperatura promedio anual es de 26°C. [PGMR El Progreso](#).

**Amenazas climáticas:** Derrumbes, Inundaciones pluviales y urbanas, calor extremo, incendios forestales (nivel de peligro alto). [Thinkinhazard](#)

## 2. Institucionalidad

El Progreso, al igual que La Lima, pertenece a la mancomunidad del Valle de Sula y al área Metropolitana del Valle de Sula.

## 3. Caracterización socio-económica

**Viviendas:** Según datos del Censo 2013 <sup>9</sup>(INE), el municipio tenía 49 456 viviendas de las cuales 43 300 se encontraban ocupadas. De éstas, el 4.2 % de las viviendas se identificaron en mal estado, el 4.3 % no tenían acceso a servicios de agua por tubería, el 5 % sin saneamiento, el 4.9 % sin energía eléctrica y el 9.7 % en condiciones de hacinamiento. Del total de viviendas, 38 001 corresponden a áreas urbanas (aproximadamente el 77 %) y 11 455 a áreas rurales (23 %).

<b>SECTOR GUBERNAMENTAL</b>	<b>Gobierno local:</b> Municipalidad de El Progreso – Alcaldía Municipal, incluyendo el Comité de Emergencia Municipal (CODEM). <b>Gobierno central con presencia en el territorio:</b> COPECO, Policía Nacional Preventiva, SANAA, ENEE, HONDUTEL, Secretaría de Salud (Hospital y Centros de Salud), Secretaría de Educación (Distrito Escolar, Centros Educativos), CCIVS, FFAA-105 Brigada. <b>Nivel Regional:</b> Mancomunidad de la Zona Metropolitana del Valle de Sula.
<b>SECTOR PRIVADO</b>	Azucarera del Norte S.A. (AZUNOSA), Teleprogreso, Cámara de Comercio, maquilas, empresas de transporte, cajas rurales y cooperativas de ahorro y crédito, empresas asociativas campesinas y agricultores independientes no organizados.
<b>ORGANIZACIONES</b>	En este centro urbano existen las siguientes organizaciones territoriales: <b>ONG</b> como Asociación de Investigación y Desarrollo Ecológico y Socioeconómico (ASIDE), Pastoral Social CARITAS-El Progreso, Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC), Fundación Ecológica Mico Quemado (FUNDEMIQUE), Radio Club – El Progreso (Rclub), Club ROTARACT, Cámara Junior (JCI) – El Progreso, Visión Mundial (VM) <b>Organizaciones de apoyo en la GR:</b> Comités de Emergencia Local (CODEL), Cuerpo de Bomberos El Progreso, Cruz Roja Hondureña – El Progreso, Iglesia Católica, Asociación de Pastores Evangélicos de Honduras (APEH), Cruz Verde-El Progreso, Programa Municipal de Infancia y Juventud COMVIDA <b>Organizaciones comunitarias:</b> Federación de Patronatos, Juntas de Agua, grupos de Mujeres Organizadas, Asociación de Pastores, Asociación de Padres de Familia, Consejo de profesores.

Fuente: Elaboración con base a Mapeo de Actores, talleres participativos Municipio de El Progreso, 2015

Tabla 5 Actores relacionados con la gestión del Riesgo.

Fuente: Plan Municipal de Gestión de Riesgos de El Progreso.

<sup>9</sup> El censo 2013 fue el último censo realizado en el país.

**Sector Primario:** Las principales actividades en el municipio son la agricultura para exportación (aceite de palma africana, banano, cacao, café, limones); para consumo a nivel nacional (palma africana, caña de azúcar, cítricos, verduras y hortalizas); para consumo local (maíz, frijol, arroz, plátano, yuca, papaya, piña, entre otros). Además explotación maderera para exportación; ganadería (consumo nacional); piscicultura (producción de mangostinos para exportación y tilapia a nivel nacional); minería (banco de materiales, arena entre otros)\*.

**Sector Secundario:** Una de las principales fuentes de empleo es la industria maquiladora, la mayoría ubicadas en la Zona Industrial de Procesamiento (ZIP) El Porvenir. Aunque no relacionadas con los eventos analizados en este estudio, en talleres participativos se mencionan algunas problemáticas ambientales vinculadas con la industria, como la extracción no controlada de agua subterránea y la contaminación de fuentes de agua.

**Sector Terciario:** Se registran más de 16 462 comercios, 14 agencias bancarias y otros servicios financieros y turísticos. Además, en el municipio se fabrican y comercian artesanías de madera y barro. Todo ellos se ubican especialmente en los principales centros urbanos, constituyendo un banco de recursos necesarios al momento de un evento de emergencia o desastre. Debe existir una supervisión continua de estos comercios para que no generen conflictos (congestionamiento vial, invasión de vía pública, producción y acumulación de desechos sólidos) que aumenten la vulnerabilidad de la población.

#### 4. Infraestructura urbana y ambiental

Vialidad y Transporte	
<b>Total Red Vial<sup>(a)</sup></b>	<b>1 044.41 km</b>
Red vial pavimentada	42.43 km
Red vial no pavimentada	1 001.98 km
<b>Estado general de la red vial<sup>(b)</sup></b>	La red vial principal con concreto hidráulico, muy buenas condiciones, el avance en tema vial ha sido muy significativo.

<b>Terminal de buses<sup>(c)</sup></b>	Terminal de buses independientes: Unión Progreseña, City Ltda., Empresa de Transportes Urbanas, Empresas de Transporte Urraco, Camaldi (Urbana hacia Tegucigalpa), CEU (Empresa de Transporte para Estudiantes). No existe infraestructura para terminal municipal. Terminales privadas con infraestructuras inadecuadas.
Comunicaciones	
<b>Telefonía<sup>(b)</sup></b>	Cobertura de telefonía fija únicamente en el centro de la cabecera; cobertura móvil en casi todo el municipio.
<b>Principales medios de comunicación a nivel local</b>	Radio Progreso Radio Perla Teleprogreso
Cultura y patrimonio	
<b>Patrimonio tangible<sup>(b)</sup></b>	La Casa del Cuadrante, El Barracón, La Casa del Administrador Bananero, red ferroviaria y la locomotora antigua.
Equipamiento Urbano	
<b>Manejo de residuos sólidos<sup>(b)</sup></b>	Relleno sanitario tecnificado.
<b>Rastro<sup>(b)</sup></b>	Concesionado Procesadora Municipal de Carne (Asociación de Ganaderos y Agricultores de El Progreso)
<b>Mercados<sup>(b)</sup></b>	Dos mercados municipales, concesionados a los locatarios.
<b>Cementerios<sup>(b)</sup></b>	Dos cementerios municipales y uno privado.
<b>Bomberos<sup>(b)</sup></b>	Dos estaciones de bomberos, una frente a la Policía Nacional y la otra sobre la carretera a Quebrada Seca.

Tabla 6 Elementos subsistema físico-infraestructura del Municipio de El Progreso.  
Fuente: Plan Municipal de Gestión de Riesgos.

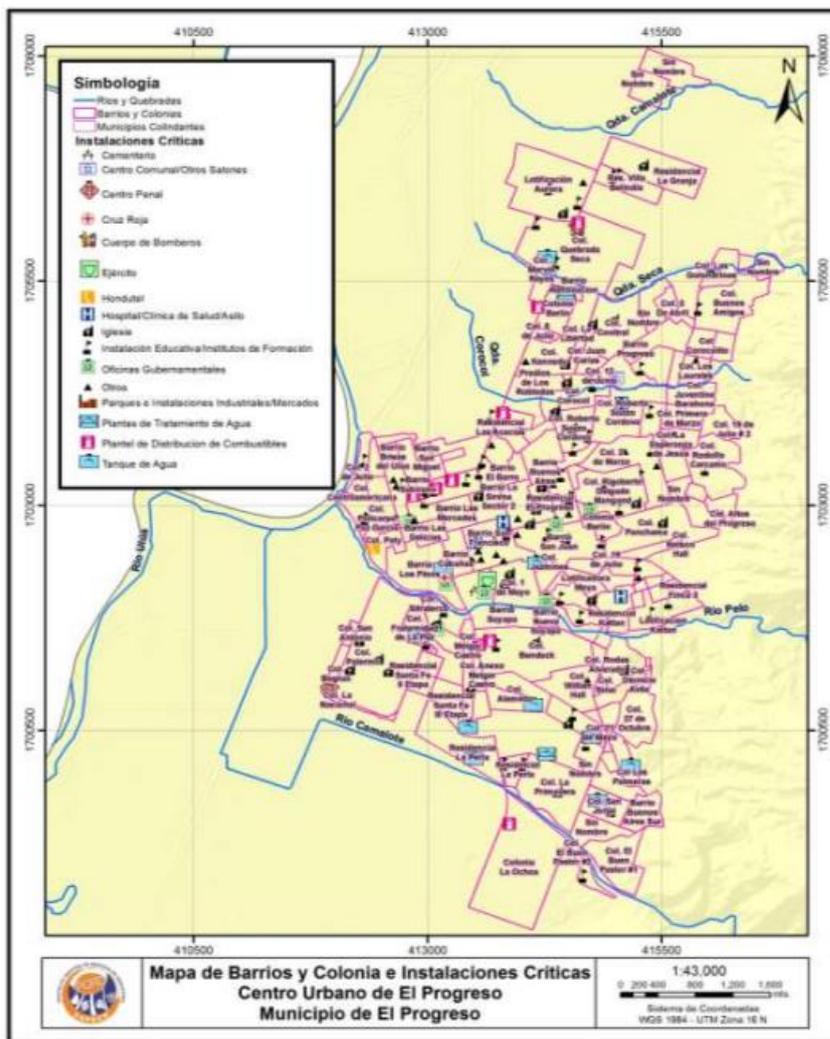


Ilustración 1 Barrios y Colonias e Instalaciones Críticas, centro urbano de El Progreso.  
 Fuente: Alcaldía El Progreso, 2015 con base en Sinit 2006, levantamiento de Infraestructura Crítica, 2015. Plan Municipal de Gestión de Riesgos.

## 5. Tendencias de ocupación del suelo

El municipio se caracteriza por un uso de suelo en su mayoría productivo, con una dedicación a pastos, y agricultura tradicional y tecnificada de más del 60 % del territorio. Aunque se identifica un remanente de bosques y vegetación secundaria de más del 27 %, estas áreas están siendo presionadas para el cultivo agrícola en ladera y la ganadería.

<b>COBERTURA MUNICIPAL Y USO DE SUELO</b>	<b>Área km<sup>2</sup></b>	<b>Porcentaje %</b>
Pastos/Cultivos	155.33	29.08
Agricultura Tecnificada	94.03	17.60
Palma Africana	83.38	15.61
Bosque Latifoliado Húmedo	78.25	14.65
Vegetación Secundaria Húmeda	39.11	7.32
Zona Urbana Continua	18.05	3.38
Bosque Latifoliado Deciduo	16.36	3.06
Vegetación Secundaria Decidua	14.52	2.72
Otras Superficies de Agua	10.95	2.05
Zona Urbana Discontinua	10.19	1.91
Suelo Desnudo Continental	9.30	1.74
Árboles Dispersos Fuera de Bosque	3.96	0.74
Cuerpos de Agua Artificial	0.47	0.09
Cafetales	0.22	0.04

Tabla 7 Uso actual y cobertura forestal del Municipio de El Progreso.  
Fuente: PGRD-COPECO, 2015.

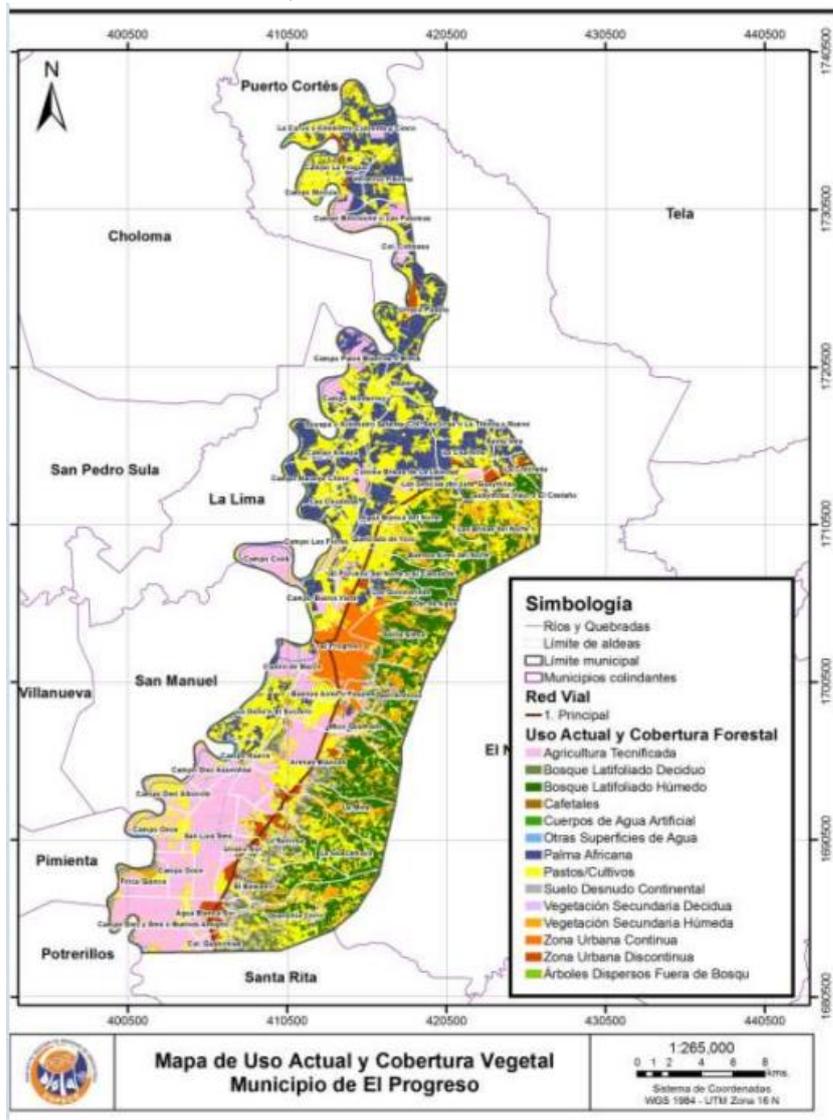


Ilustración 2 Mapa de uso Actual y Cobertura Vegetal Municipio de El Progreso.

Fuente: PGRD, 2015.

## 6. Tensiones en el territorio

Han existido invasiones y asentamientos informales en los bordos de ríos. Sin embargo, la municipalidad ha tomado medidas a través de vigilancia semanal en bordos, para evitar zonas de cultivo y viviendas ilegales.

## 7. Estudios de mercados de suelo

No se tiene información sobre estudios de mercados de suelo en El Progreso.

Esta información es importante para la implementación de instrumentos específicos como la contribución de mejoras y el reajuste de terrenos.

## 8. Principales riesgos climáticos

Los principales riesgos climáticos que están en la ciudad son: las inundaciones y los deslizamientos en masa.

El municipio de El Progreso tiene un inventario de afectaciones históricas, donde destacan los eventos adversos de orden hidro-meteorológico que han provocado inundaciones causando daños a las personas, sus viviendas y bienes, así como afectando la infraestructura pública y los medios de producción del municipio. Adicionalmente, debido a la topografía montañosa y características geológicas, se han presentado eventos de deslizamiento que, aunque eventuales, han tenido gran impacto en la población por daños en la infraestructura vial y viviendas, así como el represamiento de quebradas que han provocado escenarios multiamenaza<sup>10</sup>.

## 9.. Principales fuentes de emisiones de GEIs.

Si bien el proyecto Nature4Cities se focaliza en medidas de adaptación climática, conocer cuáles son las principales fuentes de emisiones de GEIS puede permitir definir medidas específicas con doble objetivo.

En el Progreso, no hay inventario de gases de efecto invernadero pero según el gerente de la Unidad de Gestión Ambiental, las principales fuentes podrían ser cultivo de caña y las industrias.

## 10. Acciones climáticas en aplicación o proyección

Según el Plan Operativo Anual 2023, estas son algunas de las acciones priorizadas:

- Construcción de bordos de ríos.
- Diseño de áreas verdes y recuperación de espacios públicos.
- Proyectos de agricultura sostenible.
- Mejora de los sistemas de alerta temprana.
- Proyecto integral área protegida de Mico Quemado.
- Construcción de viveros comunitarios y producción de plantas forestales.
- Monitoreo de vulnerabilidad e identificación de situaciones de riesgo en el municipio.
- Actualización de planes de emergencia y contingencia.

---

<sup>10</sup> Plan de Gestión de Riesgos de El Progreso, pto 3.

- Fortalecimiento del equipo municipal en GdR.
- Generar la ruta ecoturística Mico Quemado.
- Desarrollar un plan de desarrollo urbano municipal, está en proceso de aprobación el Plan de Desarrollo Municipal en donde se incluye lineamientos de planificación urbana.
- Mejoramiento de infraestructura y equipamiento municipal.

## **Anexo II. Cuadro de LVC para Honduras y El Progreso**

### **Referencias bibliográficas**

Maldonado, Melinda Lis (2023). Soluciones basadas en la Naturaleza apoyadas por instrumentos de planificación y financiación urbana. En Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Soluciones basadas en la Naturaleza para ciudades resilientes al cambio climático. Perspectivas y experiencias de América Latina. P. 75 a 91. <https://wedocs.unep.org/20.500.11822/44437>

OCDE & Lincoln Institute of Land Policy (2022) Global Compendium of Land Value Capture Policies. <https://www.oecd.org/publications/global-compendium-of-land-value-capture-policies-4f9559ee-en.htm>