



# INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL

ESCUELA SUPERIOR DE INGENIERIA Y ARQUITECTURA U.Z.  
SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN

---

## EL PODER JUDICIAL EN LA OPERATIVIDAD DE LA PLANEACIÓN URBANA EN EL ESTADO DE MICHOACÁN AL INICIO DEL SIGLO XXI

(Caso de conurbación Sahuayo, Jiquilpan, Venustiano Carranza)

## TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN CIENCIAS EN  
PLANIFICACIÓN

**PRESENTA: ARQ. JORGE ARMANDO NÚÑEZ ALFARO**

**DIRECTORES DE TESIS:**

**M. en C: JORGE GALLEGOS CONTRERAS  
DR. ROQUE JUAN CARRASCO AQUINO**

México D.F.

Enero del 2011



SIP-14-BIS

**INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL**  
**SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO**

*ACTA DE REVISIÓN DE TESIS*

En la Ciudad de México D. F. siendo las 12:30 horas del día 09 del mes de febrero del 2011 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de Tesis, designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de E.S.I.A.-U.Z. para examinar la tesis titulada:

El Poder Judicial en la operatividad de la planeación urbana en el estado de Michoacán al inicio del siglo XXI (Caso de conurbación Sahuayo, Jiquilpan, Venustiano Carranza).

Presentada por el alumno:

Núñez  
Apellido paterno

Alfaro  
Apellido materno

Jorge Armando  
Nombre(s)

Con registro: 

B	0	1	1	8	1	7
---	---	---	---	---	---	---

II aspirante de:

MAESTRO EN CIENCIAS EN PLANIFICACIÓN

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **APROBAR LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

LA COMISIÓN REVISORA

Directores de tesis

M. en C. Jorge Gallegos Contreras

Dr. Rogelio Juan Carrasco Aquino

M. en C. Norma Josefina Ruiz Castillejos

Dr. Javier Pérez Corona

M. en C. Jesús Villaseñor Magallón

**PRESIDENTE DEL COLEGIO DE PROFESORES**



M. en C. Pino Durán Esemilla  
SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN



**INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL**  
**SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO**

*CARTA CESION DE DERECHOS*

En la Ciudad de México D.F. el día 17 del mes Abril del año 2011, el que suscribe Jorge Armando Núñez Alfaro alumno del Programa de la maestría en ciencias en planificación con número de registro BO11817, adscrito a la ESIA-UZ, manifiesta que es autor intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección de M en C. Jorge Gallegos Contreras y Dr. Roque Carrasco Aquino y cede los derechos del trabajo intitulado “El poder judicial en la operatividad de la planeación urbana en el estado de Michoacán al inicio del siglo XXI (Caso de conurbación Sahuayo, Jiquilpan, Venustiano Carranza)”, al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/o director del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a la siguiente dirección proviosa@gmail.com. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.

  
JORGE ARMANDO NÚÑEZ ALFARO

Nombre y firma

## INDICE.

	Pag.
•	
• <b>Resumen</b>	9
• <b>Abstract</b>	12
•	
• <b>Capítulo I. Presentación del tema</b>	14
• I.1. Antecedentes	14
• I.2. Planteamiento del problema	22
• I.3. Justificación	27
• I.4. Objetivo de investigación.	23
• 1.4.1 Objetivo General	
• 1.4.2 Objetivos particulares.	
• I.5. Hipótesis	23
• 1.6 -Perspectiva metodológica	24
•	
• <b>Capítulo II. El suelo urbano en el capitalismo del siglo XXI</b>	
•	
• II.1 De la tierra agrícola al suelo urbano	26
• II.2 La renta del suelo	29
• II.3 La configuración de las ciudades capitalistas	31
• II.4 Las transformaciones territoriales en la nueva era de la globalización	34
•	
• <b>Capítulo III: El soporte jurídico de la planeación urbana</b>	
•	
• III.1. Introducción	39
• III.2. La constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	39
• III.2.1. El artículo 27 y la promoción del suelo social.	41
• III.2.2. Autonomía municipal y planeación urbana	42
• III.3. El Poder Judicial	45
• III.3.1. Estructura y funciones	46
• III.3.2. Intervención en problemas agrarios	48
• III.3.3.- Litigios de carácter mercantil	49
• III.4. La ley de asentamientos humanos	

• III.4.1. Antecedentes	51
• III.4.2. Estructura	52
• III.4.3. De las reservas territoriales	53
• III.4.4. Del control del desarrollo urbano	54
• III.5. La ley Federal de planeación	
• III.5.1. Antecedentes	57
• III.5.2. Estructura	59
• III.5.3. El sustento de los planes y programas	60
• III.5.4. La participación ciudadana	62
• III.6. Ley de desarrollo urbano del Estado de Michoacán	63
• III.6.1. Antecedentes	63
• III.6.2. Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano	64
• III.6.3. Proceso metodológico establecidos por la ley	65
• III.6.4. Obligatoriedad de los programas	69
• III.6.5. Del desarrollo urbano	70
• III.7. Reglamento de Construcción Municipal	72
• III.8. Otras leyes que influyen en el desarrollo urbano	74
•	
• <b>Capítulo IV. La planeación urbana en México</b>	<b>76</b>
•	
• IV.1. Breve reseña de la planeación en México	76
• IV.1.1. Antecedentes	76
• IV.1.2. De 1925 a 1970, intentos aislados de impulso a través de la planeación	76
• IV.1.3. La planeación como herramienta de Estado	84
• IV.2. Estructura federal de la planeación urbana.	85
• IV.2.1. Integración de la planeación urbana a la Secretaría de Desarrollo Social	85
• IV.2.2. Políticas para el desarrollo urbano a nivel Federal	87
• IV.2.2.1. El programa de ordenamiento del territorio	90
• IV.2.2.2. Estructura de la Secretaría de Desarrollo social	91
• IV.2.3. Instrumentos de acción	92
• IV.2.3.1. El programa hábitat	99
•	
• IV.3. La instrumentación de la planeación urbana en el Estado de Michoacán	<b>103</b>
• IV.3.1. Organismo operador de la planeación urbana en el Estado	103

• IV.3.2. Sistema Estatal de planeación urbana.	104
• IV.3.2.1. Estructura Jerárquica de los planes y programas,	105
• IV.3.2.2. Secretarías, dirección o departamento de desarrollo Urbano.	106
• IV.3.2.3. El control de uso de suelo en el territorio Michoacano.	115
• IV.3.3. El programa estatal de desarrollo urbano.	119
• IV.3.3.1.Generalidades	119
• IV.3.3.2. Estructura del Programa.	120
• IV.3.3.3. Los objetivos	122
• IV.3.3.4. Perfil operativo del desarrollo urbano en los gobiernos Municipales.	126
• IV.3.3.5. De la participación social.	127
• IV.3.3.6. Prospectiva	129
• IV.3.3.7. De las estrategias.	134
• IV.4.Actualidad de la planeación urbana en la región Sahuayo- Jiquilpan - Venustiano Carranza	<b>143</b>
• IV.4.1. Programa de desarrollo urbano para centros de población de los municipios involucrados.	149
• IV.4.2. El programa de desarrollo urbano para el centro de población de Jiquilpan	154
• IV.4.3. Perspectiva oficial de la planeación urbana en la actualidad.	155
• IV.4.3.1. El nivel federal	155
• IV.4.3.2. Perspectiva Estatal	156
• IV.4.3.3. Visión municipal	158
• <b>Capítulo V. La situación del desarrollo urbano en la región</b>	<b>158</b>
• VI.1 Entorno Urbano Regional	158
• V.1.1. La conurbación Zamora-Jacona	159
• V.1.2. La conurbación Sahuayo-Jiquilpan.	161
• V.2. La problemática urbana	162
• V.3.Los asentimientos urbanos irregulares	165
• V.4 .La vialidad.	167
• V.4.1. El impacto en el sector productivo	170
• V.5. El confinamiento de los desechos sólido	172
• V.6. Indicios de conurbación	175
• <b>Capítulo VI. El poder judicial y su acción directa en la planeación urbana</b>	<b>179</b>
• VI.1. Elementos que obstaculizan el proceso de desarrollo urbano. . La acción de los Jueces, notarios y abogados en el operar de la	179

• Planeación urbana	
• VI.2.. Requisitos solicitados por la ley de desarrollo urbano para fraccionar	184
• VI.3. Casos específicos encontrados en la región de estudio	188
• VI.3.1. Caso específico en la ciudad de Sahuayo	188
• VI.3.2. Caso específico en la ciudad de Jiquilpan	192
• VI.3.3. Situación que guarda el municipio de Venustiano Carranza	193
• VI.4. Los mecanismos legales utilizados por estos agentes.	195
• VI.4.1. La prescripción positiva	195
• VI.4.2. Diligencias de información ad perpetuam para suplir titulo de dominio	198
• VI.4.3. Manifestación de predio ignorado	204
• VI.4.4. Juicios de partición de cosa común.	207
• VI.5. Impacto que generan estas acciones en el crecimiento urbano	208
• VI.5.1. Caso específico de litigio con un fraccionador irregular	210
• VI.6. Estadísticas aplicadas a la medición del impacto generado	213
• VI.6.1. Estudio del año 1999	214
• VI.6.2. Estudio del año 2000	215
• VI.6.3. Índice de afectabilidad	216
• VI.7. Otros factores que intervienen en la operatividad de la planeación Urbana	217
• VI.7.1. La especulación	218
• VI.7.2. Las subdivisiones	221
• VI.7.3. Asentamientos humanos irregulares de origen ejidal	222
• VI.7.4. Asentamientos humanos irregulares en propiedad privada	224
• VI:7.5 Los fraccionamientos autorizados por los municipios	225
• VI.8. Existencia de este fenómeno en otros puntos geográficos.	235
• VI.8.1. El Estado de Jalisco	235
• VI.9. Coincidencias y divergencias ante este problema.	238
• Conclusiones y recomendaciones	245
• Recomendaciones	250
• Bibliografía	253

## Resumen

En esta investigación se plantea la problemática que vive a diario la instrumentación de la planeación urbana en nuestro país, específicamente la que tiene una relación directa con uno de los tres pilares en los que se divide el poder en nuestro país: el poder judicial. De forma conjunta alternan otros agentes, como es el caso de los notarios públicos y demás autoridades involucrados con la regularización de la tenencia de la tierra, llegando a impactar de forma directa a la configuración de las ciudades y facilitando al capital su reproducción y concentración en manos de unos cuantos. Al interior del Estado de Michoacán y focalizados en la región de estudio, la región Ciénega de Chapala, esta problemática cobra especial importancia debido a que se ha convertido en una opción para urbanizar a un costo muy bajo y con sustanciales ganancias para los promotores inmobiliarios, generando un alto costo para los gobiernos municipales, pero sobre todo a la comunidad en general.

La investigación se estructuró con seis capítulos que además de describir el problema que se aborda, documenta la forma en que se opera el desarrollo urbano y el impacto que repercute en el perímetro de las ciudades de Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza del Estado de Michoacán.

Una descripción del problema, así como la idea de lo importante que resulta para la comunidad el que se traigan a la mesa de discusión estos temas para con ello buscar formas de solución a través del planteamiento claro de objetivos en los que se deja ver que queremos lograr, forma parte del primer capítulo. En este se incluye la hipótesis de partida en la que se afirma que: *La planeación urbana en el Estado de Michoacán no ha tenido los resultados esperados debido a la violación de la normatividad urbana por parte de los agentes inmobiliarios a través de figuras legales de control patrimonial del suelo, promovidas ante el poder judicial.*

Como materia prima para que se dé el desarrollo urbano debemos de contar con el recurso “suelo”. Es por ello que resulta de gran importancia las variables que ha tenido desde los inicios de la existencia del ser humano hasta nuestros días, cómo es que se ha convertido en un medio para que el capital tenga las condiciones de fortalecimiento y control sobre los desposeídos, qué papel juega en la configuración de las nuevas ciudades y para quién es el beneficio que genera. Estas reflexiones son los componentes del capítulo número dos, en el que se integra dentro de un marco conceptual el papel protagónico del suelo en el desarrollo urbano, abordado desde la perspectiva de la corriente estructurista.

En el capítulo III, abordamos el marco normativo que es el eje sobre el que se reproduce tanto el desarrollo económico como las relaciones de convivencia en las ciudades. La normatividad tratada abarca las principales leyes que rigen al desarrollo urbano específicamente en la región de estudio, partiendo de los artículos que al respecto existen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta la más local de las leyes que se relacionen con el contexto urbano michoacano.

Dado que el tema toral de la tesis está directamente relacionado con la planeación urbano, se incorpora en esta investigación el proceso que ha tenido el país para alcanzar un avance sustancial capaz de marcar la directriz en ese sector, partiendo de los primeros años posteriores a la revolución, hasta lo que hoy es el pilar de la planeación urbana en nuestro país, la secretaría de desarrollo social. De la misma forma analizamos la manera como se maneja al interior del estado la planeación urbana y el organismo que la opera, además de destacar como es el manejo de los municipios en este tema tan importante para el bienestar de la población. Esta información está incluida en el capítulo Número cuatro

En el capítulo número cinco, abordamos el tema del desarrollo urbano desde la perspectiva regional, más puntualmente, del estado que guarda en la región de estudio, las características principales y el papel que juega la conurbación a la que se hace referencia, la problemática urbana a la que se enfrenta y como se opera al interior de los diferentes municipios, describiendo como se ve impactado el sector

productivo por esta problemática, finalmente obtenemos una descripción de cómo se está gestando la zona conurbada y las implicaciones que ello conlleva.

En el capítulo Número seis, se analiza las acciones a través de las cuales el poder judicial mantiene injerencia en la operación del desarrollo urbano, como obstaculiza algunos intentos de control urbano motivados desde el gobierno del Estado por medio de la ley de desarrollo urbano vigente, de forma más específica se describe los mecanismos legales utilizados para evadir la ley referente al desarrollo urbano para por último tratar de homologar esta problemática con algunos estados del interior de la República mexicana, específicamente el de Jalisco, encontrando condiciones semejantes e incluso hasta con un grado más de complejidad, misma que se describe y se analiza.

## Abstract

This investigation addresses quotidian problems linked to the implementation of urban planning in Mexico, specifically the close relation it has with one of the three pillars in which power is divided in the country: the judiciary. Linked with other agents -such as notaries public and other authorities involved in the regularization of land tenure- they directly impact the configuration of cities, facilitating the reproduction of capital and its concentration in a few hands. This takes place in the State of Michoacan; however, the case of the region under study “La Ciénega de Chapala” (Chapala’s swamp) is particularly relevant because it has become a low cost high profit urbanization option for developers. Nonetheless, local governments must face the problems and costs associated with this kind of urbanization, as well as the community which ultimately pays taxes and does not always get the benefits in terms of public service provision.

This study is structured in six chapters. In them, in addition to describing the research problem, the workings of urban development and its impact in the metropolitan limits of the cities of Sahuayo, Jiquilpan, and Venustiano Carranza – all in the State of Michoacán- are documented.

A description of the research problem, its initial questions, objectives and justification are part of the first chapter. It also includes the hypothesis, namely: *“One of the main causes of non-compliance with regulations regarding cities’ ordering in the State of Michoacan is the existence of certain legal mechanisms which, based on a legal framework on property rights (positive prescription, issuing information sheets and official letters ad perpetuam instead of property titles, cataloguing unregistered lands in the cadastre, and shared ownership trials), enables developers to resort to judges, notaries, and lawyers to apply such criteria and elude urban legislation”.*

Considering that the main pillar of urban development is “the soil”, analyzing variables that impact on lands since the beginning of human existence up to our

days is crucial. Especially relevant is the role of lands in shaping emerging capital cities, particularly its usufruct as commodity, generating important profits for speculators and developers in detriment of poor population groups with housing needs. These reflections are discussed in the second chapter, based on a review of the leading experts in the field, approached from a structuralist standpoint.

In Chapter III we address the modern normative framework for territorial ordering of cities in Mexico, as well as economic development and social relations in metropolitan areas. Regulations include major laws governing urban development with particular attention to the studied area, ranging from the Mexican Constitution down to local rules and laws in Michoacan.

Given that the nodal topic of this thesis is directly linked to urban planning, this area is included in the research; its process in Mexico, advances and drawbacks, as well as performance in terms of territorial ordering objectives considering the role of the government body responsible for it, the Social Development Secretariat. Urban planning in the State of Michoacan is also addressed, evaluating the State's agency and highlighting the situation in municipalities. This subject matter comprises chapter IV.

The following chapter deals with urban development from a regional perspective. At State level, in the Sahuayo-Jiquilpan-Venustiano Carranza region, it considers its main characteristics and challenges.

The last chapter, fundamental in this investigation, looks at the actions through which developers circumvent the law in the development of housing complexes. Given these irregularities, the intervention of the judiciary is required. Although it rules in favor of beneficiaries, this takes place at the expense of urban planning. The section unravels the actions of the judiciary, which *de facto* hamper urban control attempts by the State government and municipalities. This is our research object, legal mechanisms used to bypass urban development laws. Finally, and as comparison, the situation in the State of Jalisco is addressed, finding similarities and an even greater complexity.

## Capítulo I. Presentación del tema

### I.1. Antecedentes

Después de la revolución mexicana, nuestro país inició un desarrollo económico con altas tasas de crecimiento y un boom demográfico que incrementó notablemente la población en todo el territorio nacional.

A partir de la década de los 60s las tasas de crecimiento poblacional en México alcanzaron más del 3% y su máxima expresión se presentó en los 70s. y 80s con valores que superaron al 4% anual y en algunas zonas urbanas con tasas hasta del 12%<sup>1</sup>.

Esta explosión urbana trajo emparejado el desarrollo de centros urbanos cuyo crecimiento se dio en forma anárquica, sin embargo las autoridades respondieron sólo con algunos intentos de planeación, tal situación empezó a originar graves problemas en las ciudades y sobre todo desajustes en el desarrollo urbano regional, lo cual se asumió por el gobierno federal como una preocupación nacional, decretándose en el año de 1976 La ley general de asentamientos humanos como punto de partida para reordenar el crecimiento en todo el territorio bajo ciertos principios y directrices.

No obstante de este intento de planeación, el gobierno federal sólo pudo al principio influir en el desarrollo urbano de las distintas entidades a través de programas implementados por la cabeza de sector (secretaría de obras públicas), y más adelante con su reestructuración para modificar sus funciones y tener más incidencia en los problemas del desarrollo urbano, se creó la secretaría de desarrollo urbano y obras públicas y en los 80s. la SEDUE, actualmente SEDESOL.

Sin embargo, por la propia dinámica que se traza en las entidades y en parte por la soberanía de los estados, no se dieron los frutos esperados en la planeación del

---

<sup>1</sup> Censos de población y vivienda INEGI 2000

desarrollo urbano, y a partir de los 80s a raíz de la institucionalización de la planeación, cada estado empezó a realizar sus propios planes, y la problemática urbano-regional tomó distintos rumbos.

En el caso del estado de Michoacán, cuya actividad productiva predominante es el sector primario y una incipiente industrialización, obedeciendo a esta inercia de decisiones estatales se fueron conformando un núcleo de pequeñas ciudades destacando: Morelia, Uruapan, Lázaro Cárdenas, Zamora-Jacona, Zitácuaro y Sahuayo. A este respecto, podemos citar la influencia de las políticas federales de planeación, que inciden en los proyectos de las cuencas hidrológicas<sup>2</sup>, hacia donde se encausó la inversión pública, y fue a través de la cuenca Tepalcatepec-Balsas, que se da el surgimiento de una de las ciudades con más potencial en el estado, que es el puerto de Lázaro Cárdenas como lo ejemplificamos anteriormente.

Esta cuenca cruza los estados de Michoacán, Jalisco y Guerrero entre otros; y a su paso, logró que se mejorara significativamente las condiciones de salubridad y sanidad, así como la reducción de los índices de analfabetismo, y con ello marcó la pauta para el rumbo de las políticas estatales de planeación urbana, que hasta la fecha no ha logrado desarrollar su potencial. Hoy en día se retomó esta propuesta de regionalización, basada en las cuencas hidrológicas que en su momento entregaron buenas cuentas, pero que desde hace algún tiempo habían quedado en desuso en parte debido a la desarticulación que existía entre los municipios por la vía terrestre. La regionalización quedó de la siguiente forma:

1. Morelia
2. Zacapu
3. Patzcuaro
4. Bajío
5. Oriente
6. Tierra caliente
7. Costa

---

<sup>2</sup> Proyecto que plantea el impulso económico regional con base en las condiciones hidrográficas de la región de estudio, estableciendo una correlación entre el desarrollo urbano y el recurso AGUA.

8. Meseta Purépecha
9. Valle de Apatzingan
10. Ciénaga de Chapala.

La región Ciénaga de Chapala está conformada por los siguientes municipios: Briseñas, Cojumatlan de Regules, Cotija, Chavinda, Ecuandureo, Ixtlán de los hervores, Jacona de Plancarte, Jiquilpan de Juárez, Marcos Castellanos, Pajacuarán, Sahuayo, Tangamandapio, Tangancicuaro, Tanhuato, Tinguindín, Tocumbo, Venustiano Carranza, Villamar, Vista Hermosa, Yurécuaro y Zamora<sup>3</sup>.

Esta cuenca abarca 1879.64 Km<sup>2</sup> de la superficie estatal y tiene como corriente principal al río Lerma, uno de los más importantes del país, así como también uno de los más contaminados.<sup>4</sup>

En todos los municipios de esta región, la tasa de crecimiento medio anual (TCMA) ha ido decreciendo en la medida en que pasa el tiempo, ahora la tasa promedio para esta región es de 0.75%<sup>5</sup>. Esta región, concentra dos zonas en proceso de conurbación que de alguna forma marcan la pauta en materia de crecimiento urbano dentro del perímetro de la región, estamos hablando de la que integran la ciudad de Zamora con Jacona, misma que además ya está consolidada como tal y cuenta con un programa de conurbación y la que es objeto de nuestro estudio, la referente a las ciudades de Sahuayo y Jiquilpan.

Con la idea de poder incidir de forma más directa sobre los destinos del crecimiento de las ciudades michoacanas, actualmente, el gobierno del estado está elaborando un nuevo programa de desarrollo urbano, con nuevos esquemas y una perspectiva, en la que el equilibrio ecológico es el punto central. Se encuentra en la etapa de reformulación, y se tiene planeado que próximamente quede terminado. Esto denota un retraso significativo del estado para la aplicación de políticas de planeación y el consecuente deterioro de las ciudades y su entorno natural, no sólo por la disparidad existente entre lo planeado y el crecimiento de la

<sup>3</sup> Sistema de información estadística de la secretaría de planeación y desarrollo estatal.

<sup>4</sup> Programa Estatal de desarrollo urbano. Nivel de antecedentes. Región hidrológica Lerma Chapala

<sup>5</sup> Programa Regional de Desarrollo urbano para la región Lerma Chapala (documento en revisión.). Estructura dinámica de la población.

mancha urbana, sino también porque la planeación moderna debe ser más dinámica, debe tener una comunicación más directa entre los diferentes actores, es decir, la sociedad y el gobierno.<sup>6</sup>, situación que no se plantea en este documento.

Este inicio tardío, que tiene el Estado de Michoacán en el ámbito de la planeación urbana, y el posterior desinterés de parte de las autoridades encargadas de la materia, ha traído consecuencias negativas y se ha reflejado en los 113 municipios con que cuenta el estado, pues sólo 52 de ellos<sup>7</sup>, cuentan con programas de desarrollo municipal, y en su mayoría ninguno está vigente; sólo algunos municipios como Zamora y Jacona, son los que tienen actualizado su documento dentro del área de influencia del plan regional de la ciénaga de Chapala. Esto es calificado por la Secretaria de urbanismo y medio ambiente de la siguiente forma: Aunque lo descrito pudiera interpretarse como avance administrativo, en términos de planeación del desarrollo urbano la situación actual de los centros de población en el Estado de Michoacán establece que aún es insuficiente, dado que la dinámica de crecimiento de las ciudades rebasa las expectativas, al presentarse crecimiento anárquico no sólo en las ciudades, sino también en los centros rurales; un desequilibrio en el desarrollo regional; e impacto negativo al medio natural y patrimonio cultural.

Los municipios que nos ocupan, se encuentran enclavados en la parte perimetral hacia el noroeste del estado; colindando la mayoría con el Estado de Jalisco, como es el caso de Briseñas y Vista hermosa entre otros. Es una región en la que el sector terciario de la economía ha resultado favorecido, específicamente el comercio, y es el municipio de Sahuayo el que ejerce una influencia preponderante, pues se ha convertido en el centro de convergencia de los recursos económicos de la zona. Tanto el municipio de Venustiano Carranza como el de Jiquilpan, obtienen de la agricultura una parte importante en sus ingresos, así como en una incipiente agro-industria; y en Jiquilpan, las actividades político-administrativas también han desarrollado un buen potencial; algunos

<sup>6</sup> Iracheta cencorta Alfonso. Planeación y desarrollo. Una visión de futuro. Pág. 156.

<sup>7</sup> Programa Estatal de desarrollo urbano. II.9 Administración del desarrollo urbano.

planteles educativos de nivel medio superior, ayudan a este sector a que se desenvuelva. Cabe hacer notar que es una región en la que un porcentaje muy alto de personas en edad productiva emigra hacia los Estados Unidos de Norteamérica en busca de oportunidades de trabajo, lo que se refleja en una afluencia de dólares que mantiene pujante a la economía de las poblaciones de la región.<sup>8</sup>

En la década de los 90s, comienza un proceso de inversión en la región por parte del Gobierno del Estado, debido a la creciente demanda de sus pobladores que se ve reflejado en sectores como las comunicaciones, el saneamiento, el deporte y la vivienda; en el terreno de las comunicaciones, la creación, mejoramiento y ampliación de carreteras, están impulsando fuertemente a los municipios que integran la región. Este proceso de inversión en el Salinato, aceleró el crecimiento de las ciudades pertenecientes a la conurbación Sahuayo-Jiquilpan, con el se acentuó la llegada de personas que inmigran hacia este territorio con el fin de encontrar mejores condiciones de vida.

Podemos hablar de una población aproximada en la región, de 130,000 habitantes<sup>9</sup>, que se asientan en una extensión de 500 kilómetros cuadrados aproximadamente, y que en su mayoría son planicies; terrenos aptos para la agricultura, que hasta hoy se han visto favorecidos por su colindancia con el vaso lacustre más grande de México, del que toma el nombre la región, que es el Lago de Chapala; este lago provee de agua a la zona y sobre todo a la Ciénega, de donde se obtiene la producción agrícola de la región.

La industria es un sector que no presenta mayor potencial en la región, a excepción de algunas agro-industria como LICONSA, EMPACADORAS, PROCESADORAS DE LECHE, así como un MOLINO DE TRIGO; que sólo son intentos de fortalecer el sector secundario de la economía, pero de una forma intermitente. Recientemente en Sahuayo, comienza a destacar la industria del

<sup>8</sup> *Ibidem*. II.3.4. Migración.

<sup>9</sup> INEGI(censo de población y vivienda) 110,000 hab. En el año 2000

sombrero y del guarache y las instancias de gobierno, se han percatado de la necesidad de impulsar esta actividad.

Todo este desarrollo económico, ha propiciado un crecimiento urbano desmesurado, dándose principalmente en la ciudad de Sahuayo y caracterizado por el desorden y la anarquía, en donde encontramos una problemática urbana agudizada por la falta de una verdadera planeación urbana de impacto regional.

Aquí podemos acotar, que dentro del estado existen 35 municipios, con problemas muy fuertes de asentamientos irregulares, y Sahuayo es parte de este bloque<sup>10</sup>, sobretodo en la parte oriente, en donde se localizan el mayor porcentaje de estos asentamientos humanos Irregulares.<sup>11</sup>

Por su parte, Jiquilpan presenta también un fuerte crecimiento en su mancha urbana, y de igual forma que Sahuayo, con una problemática urbana que se agudiza con el pasar del tiempo. Contrario a esto, y de acuerdo al censo de población, elaborado por el INEGI en el año 2000, la población de Jiquilpan tiene tasa de crecimiento por debajo del 0.5%; esto genera una dicotomía entre los índices demográficos y el crecimiento urbano en el que la especulación posiblemente sea el motor de tal fenómeno. Esta expansión territorial del municipio, en su mayoría es hacia su parte norte, en dirección a la ciudad de Sahuayo, en donde físicamente ya se dio la conurbación.

Por lo que respecta al municipio de Venustiano Carranza, es una población que se encuentra al noreste de la ciudad de Sahuayo, al pie del cerro del sombrero, mismo que limita su crecimiento hacia la parte este, por lo que su mancha urbana se ha orientado hacia el sudoeste, que es la dirección en la que se ubica la ciudad de Sahuayo. Es el único de los tres municipios en cuestión que colinda con el lago, y por ello, es el más beneficiado por la irrigación que éste brinda a la región.

De igual forma que el municipio de Jiquilpan, tienen tasa de crecimiento negativa de la población, debido a los altos índices de emigración que se da hacia

<sup>10</sup> Secretaría de urbanismo y medio ambiente. SUMA

<sup>11</sup> Ayuntamiento municipal. Dirección de urbanística municipal

Norteamérica, específicamente hacia los Estados Unidos, no obstante que la extensión de la mancha urbana va en aumento.

Estos tres municipios, al igual que en el Estado, tienen un rezago en el control del desarrollo urbano muy importante, es hasta el año de 1983, en donde el gobierno del estado se preocupa por la planeación y promueve los planes de desarrollo de cada uno de estos municipios,<sup>12</sup> para el caso específico de Sahuayo, antes de esta iniciativa del Gobierno Estatal, dentro de la presidencia municipal sólo había un departamento que se dedicaba más bien a dar mantenimiento a las instalaciones municipales de servicios públicos, a la que se le denominaba junta de mejoramiento cívico y material que en ese entonces dependía al 100% del Estado, cuando se realiza el primer plan director de desarrollo urbano, el municipio contaba con una población de 49,805 hab. Y con una tasa de crecimiento del 4.86%, superior a la del promedio anual que era del 3%.

Un nuevo plan se desarrollaría en la década de los 80s. Cuando en el año de 1986 se hace una actualización del plan de 83, y este se queda vigente hasta el año de 1992, en el que se plantea el último plan de desarrollo urbano para centro de población que cumplió con los requisitos que marca la ley de desarrollo urbano y ecología (hoy SUMA) y que rige actualmente el crecimiento urbano de la cabecera municipal. Posterior al plan de 92, se realizaron otros intentos, como es el plan de 1996, y que pese a diferencias políticas que lo complicaron, Terminó en la etapa de firmas, y la intención era incluir a la conurbación dentro del plan de las 100 ciudades medias, programa federal de descentralización a través del cual se destinaban recursos federales y se desincorporaban dependencias Gubernamentales para promover el desarrollo regional en 100 ciudades del territorio Nacional.

A partir del año de 1993, se da un giro a la ley de desarrollo urbano y ecología Estatal en donde los municipios pasan a ser los organismos que directamente se encargan de tomar la planeación de su territorio, ésta ley le da un vuelco completo

---

<sup>12</sup> Programa de desarrollo urbano para centro de población de Sahuayo de Morelos

por que hasta ese entonces, El gobierno del Estado era quien se encargaba directamente de ésta tarea, y con resultados desalentadores.

## **I.2. Planteamiento del Problema.**

Como centro de convergencia de la actividad económica de la región, la conurbación Sahuayo-Jiquilpan-Venustiano Carranza ha tenido que asumir un elevado crecimiento de su mancha urbana así como también una problemática social agudizada principalmente en las áreas marginadas. Si bien es cierto que la ciudad de Sahuayo es la que muestra un grado más de desarrollo económico, tanto Jiquilpan como Venustiano Carranza se han visto involucradas en una dinámica de crecimiento sin control al entrar en eco con el polo de crecimiento en el que se ha convertido Sahuayo.

La marginación, el desorden urbano, la falta de servicios en las colonias populares, la inseguridad etc. Son la constante que identificamos dentro del área ocupada por los estratos sociales más bajos. Esta es una de las caras que presenta la falta de control urbano por parte de las autoridades de todos los niveles. No está cerca una solución a este problema, de forma contraria se están dando fenómenos que lo agudizan, como es el caso de las diferentes alternativas que existen para poder dividir un lote en predios sin dar cabal cumplimiento a lo dictado por la ley de desarrollo urbano vigente para el Estado de Michoacán. Estas alternativas resultan muy atractivas para los fraccionadores irregulares (delincuentes urbanos) debido a que les facilitan la obtención de grandes dividendos en la venta de lotes, sin tener que erogar recursos para la urbanización como exige la ley.

Michoacán hoy en día, presenta una serie de opciones a los fraccionadores irregulares para que puedan obtener grandes ganancias por medio de desarrollos urbanos eludiendo a las responsabilidades de rigor, y lo más extraordinario, sin estar **infringiendo la ley**. Esta premisa nos sugiere algunas interrogantes:

1. ¿Realmente ha existido la Planeación urbana en el Estado?
2. ¿Es adecuado el marco legal vigente en la materia?

3. ¿Existen formas de fraccionar diferentes a las marcadas por la ley de Desarrollo Urbano del estado?
4. ¿Por qué juegan un papel tan importante en el desarrollo urbano de la región el poder judicial, los abogados y los notarios?
5. ¿Qué impacto causa en la sociedad el accionar de estos agentes del desarrollo urbano?

### I.3. Justificación del tema

Resulta de vital importancia controlar el crecimiento de las ciudades michoacanas para evitar el rezago que impera dentro del ámbito urbano, es necesario conjuntar una serie de factores que participan de forma integral en el abatimiento de este fenómeno. En este estudio presentamos un análisis de cómo inciden los procesos legales promovidos por agentes inmobiliarios ante el poder judicial en el desarrollo urbano, como se involucran actores como los jueces o los Notarios en el crecimiento de las ciudades y de qué forma se procede para dejar de lado el marco legal sin infringirlo.

Las ciudades están llamadas a ser materia prima para el desarrollo del sistema de producción que impera en nuestro país, la globalización exige de ellas un funcionamiento adecuado para asentar ahí capitales que produzcan riquezas y que de alguna forma generen empleos a las grandes masas, en la medida en que estas ciudades tengan un adecuado funcionamiento verán cristalizado este fenómeno con beneficios parciales para el proletariado.

Los actores sociales que conviven dentro de este conglomerado urbano, necesitan de una ciudad ordenada para su desarrollo integral, es por ello que tenemos que proponer mejoras al **mecanismo gubernamental de control urbano** para incidir en este sentido, sin dejar de reconocer que el sistema opresor que se ha impuesto en nuestro país y que se ha denominado Neoliberalismo sólo ha generado consecuencias negativas para la clase obrera mexicana.

Para poder ofrecer una vida digna a las grandes masas en nuestro Estado, habrá que actuar con pasos concretos a la solución de los problemas urbanos que ahí se dan, es por ello que la propuesta de esta investigación va en torno a particularidades del mecanismo gubernamental de control urbano, tendiente a resolver problemas específicos, pero sobre todo pensando en que es posible mejorar los resultados obtenidos en materia de planeación urbana dentro de territorio michoacano reconociendo que mientras se encuentre el Estado al servicio de los grandes capitales, no se dará un cambio radical que ubique al grueso de la sociedad en condiciones dignas.

#### **I.4. Objetivos de investigación**

##### **1.4.1 Objetivo General**

Estudiar la incidencia del poder judicial en los procesos de configuración territorial de la conurbación Sahuayo, Jiquilpan, Venustiano Carranza en el estado de Michoacán.

##### **Objetivos Particulares.**

1. Conocer y determinar el alcance y las limitantes que tiene la normatividad en materia de Desarrollo Urbano en el Estado de Michoacán, así como definir los vínculos con otras leyes que afectan al desarrollo urbano
2. -Estudiar la operatividad de la planeación urbana dentro del Estado de Michoacán.
3. Evaluar el papel de los agentes inmobiliarios en el cumplimiento de de la normatividad urbana.
4. Identificar las leyes inherentes al control patrimonial que impactan en el ordenamiento urbano de la zona de estudio.
5. Analizar la operatividad de los abogados, notarios y titulares del poder judicial en los litigios relacionados con la propiedad inmobiliaria

## **I.5. Hipótesis**

La planeación urbana en el Estado de Michoacán no ha tenido los resultados esperados debido a la violación de la normatividad urbana por parte de los agentes inmobiliarios a través de figuras legales de control patrimonial del suelo promovido ante el poder judicial.

### **I.5.1. Hipótesis complementaria**

Las figuras legales sobre la protección del patrimonio del suelo para la vivienda que permiten la violación de la normatividad urbana obedecen a la imprecisión de los límites del marco legal que la rigen y su falta de vinculación con ésta.

## **1.6.- Perspectiva metodológica**

Esta investigación, dado que es referente a un aspecto social en su más compleja expresión, se pretende llevar por el camino de la investigación interpretativa, dado que las fuentes de este paradigma están relacionadas con la fenomenología, el historicismo y la etnometodología entre otros.

Se busca esencialmente en este proceso de investigación un conocimiento dependiente netamente del contexto social así como la comprensión de su fenomenología para con base en su entendimiento se puedan plantear recomendaciones tendientes a generar alternativas de solución de las problemáticas más sentidas de la comunidad. El paradigma de la metodología interpretativa se basa en la metodología cualitativa<sup>13</sup> misma que se caracteriza por contar con una visión humanista basada en las características del contexto en donde se desarrolla el fenómeno de estudio, lo que faculta al investigador a contar con un trato directo con el fenómeno, condición que creo no sólo pertinente sino obligada para obtener un diagnóstico acertado, es decir, que en el proceso de identificación de la problemática resulta imperioso que el investigador este íntimamente ligado con el fenómeno y su contexto.

---

<sup>13</sup> Curso de metodología de la investigación científica impartido en el Instituto Tecnológico de Jiquilpan por la. M. S. C. Alicia Elizundo Ramírez. La Habana Cuba.

El conocimiento empírico y los sentidos son características torales en el método cualitativo, mismo que también se caracteriza por no depender únicamente de modelos matemáticos, como lo propone la visión positivista, sino que prioriza también las condiciones humanas, sensibilizando al investigador y dándole un criterio social, carácter eminente que cobra esta investigación en específico.

El paradigma socio crítico, surge en la escuela de Frankfort, Alemania, como modelo opositor al positivismo y al modelo interpretativo, proponiendo un vínculo directo entre la historia de las ideas y la teoría social, dejando un lugar especial para el carácter humano del conocimiento, esto es que el conocimiento científico y los intereses humanos son inherentes entre sí. En los años sesentas resurge este sesgo cualitativo debido principalmente a la desilusión vivida por el positivismo para abordar temas sociales, que por su propia esencia, en muchos de los casos de despegan de lo cuantificable y caen en el terreno de las experiencias vividas.

Mi inclinación por este enfoque responde a lo sensible -socialmente hablando- que puede resultar una investigación en los terrenos del desarrollo urbano, condición que implica una relación estrecha con la comunidad y con el contexto que en que se desarrolla, elementos que marcan la pauta en la visión cualitativa, que no por ello se desprende de ser una visión parcial. Por lo que se busca que se complemente con otras formas de investigar en las que el efecto cuantitativo y de modelos matemáticos abonen al esclarecimiento de la verdad y del conocimiento científico.

## Capítulo II.- El suelo urbano en el capitalismo del siglo XXI

### II.1. De la tierra agrícola al suelo urbano.

Tal vez uno de los descubrimientos más significativos logrados por el hombre que transformó su modo de vida y su relación con el medio ambiente tiene que ver con la agricultura, a la aparición de ésta, tendremos que adjudicarle en parte la sedentarización de los seres humanos que en ese tiempo poblaban nuestro planeta. De la misma forma tendremos que puntualizar que significó cambios en la propia estructura social hasta el punto en el que las actividades cotidianas fueron repartidas de acuerdo al género, otorgándoles a las mujeres actividades propias de la crianza de los hijos y algunas de recolección de frutos, mientras que a los varones les correspondía la cacería y la pesca, así como la protección y la seguridad de su comunidad. De este modo se fue generando satisfactores bajo una perspectiva comunitaria, en la que la ausencia de la propiedad privada figuraba de forma protagonista, trabajando todos para un fin común y sin generar excedentes de producción y por supuesto, sin que la explotación del hombre por el hombre fuera una constante; por el contrario, se producía o se conseguía sólo lo requerido en ese momento, saciando las necesidades de la comunidad y logrando equidad a la hora de la repartición de los bienes o de los insumos. De esta manera, el campo era una forma segura de generar alimento y con ello se saciaba un porcentaje de las necesidades más sentidas de las comunidades de ese momento histórico, a las que tendríamos que añadir la necesidad de refugio, de calor y otras a las que también podremos encasillar en el orden primario de las necesidades de los humanos.

Ante esta perspectiva, cobra un papel importantísimo el suelo, recurso sobre el que se trabaja y en el que recae la responsabilidad de la generación de los insumos primarios necesarios para la supervivencia de los seres humanos, pero además estrictamente indispensable para poder llevar a cabo la tarea que fue capaz de generar cambios tan radicales en el quehacer humano y a la que ya hemos hecho alusión anteriormente, la agricultura. En la medida en la que fueron

adaptando este recurso (suelo) a las necesidades del ser humano primeramente de forma precaria y sin tomar precauciones necesarias para su mejor desempeño, tales como el abono y el barbecho<sup>14</sup>, -situación que por supuesto repercutía directamente la obtención de las cosechas, logrando con ello agotar poco a poco este recurso tan importante para la humanidad debido a que sólo iban consumiendo el recurso suelo sin buscar su reciclamiento- y, como consecuencia de este desarrollo, en poco tiempo se comenzaron a ver avances más significativos en la preparación de la atierra, logrando en un lapso corto de tiempo tener terrenos con capacidad de drenaje y despejado de animales que generaran peligro para sus habitantes<sup>15</sup>, acción que le daba un valor adicional a los terrenos y los ubicaba en la mira de la codicia por ser un valor adaptado a la producción agrícola. Esta situación despierta continuas guerras entre las diferentes tribus por la tenencia de las tierras que presentaban mejores condiciones y sobre todo las que más trabajo habían recibido para su aprovechamiento, hecho que precedió el sistema esclavista de producción, fortalecida por la ya mencionada división social del trabajo. Es digno de destacar que este proceso generado en parte por la agricultura, trae consigo una variante de los que a la postre sería la propiedad privada, figurándose como una forma de expropiación comunitaria del suelo.<sup>16</sup>

Precedida por todos estos cambios, se va debilitando la organización social formada por las tribus y va tomando forma lentamente otra organización social que a la postre cobraría un papel protagónico en el devenir histórico de la humanidad: el Estado.

Con la aparición del Estado llega también una estratificación social marcada por diferencias y fortalecida con la ya muy claramente establecida propiedad privada. El régimen feudal había cobrado importancia y marcado sus propias características basadas en un sistema vasallístico, que operaba debido a la concesión de la tierra a cambio de un pago en especie o mediante el apoyo militar para la defensa de su reino. Los derechos y los deberes de los ciudadanos y del

<sup>14</sup> Gallegos Jorge .Renta del Suelo. Ensayo en mimeo., sección de Estudios de posgrado e investigación de la ESIA-UZ del IPN Marzo 2009. México.p.6.

<sup>15</sup> ibídem

<sup>16</sup> Gallegos Jorge. Ob.sit p. 8

Estado se determinaron con arreglo a la importancia de sus propiedades territoriales.<sup>17</sup>

Tocante al tema de las libertades de los individuos podemos acotar que aun cuando ya no existe la modalidad del esclavo como tal, en el feudalismo aparece la figura del siervo, que gozaba de cierta libertad para trabajar en donde quisiera pero no tenía otra posibilidad más que salir de un feudo para entrar a otro, o en las ciudades, trabajando para los gremios en algún oficio, que eran ya organizaciones con presencia y poder.

Los señores feudales no intervenían en el control de la ciudad-lugar donde residían las organizaciones gremiales- debido a que les generaba dividendos ya que empezaba una incipiente manufactura y se comercializaban los productos desde el nivel regional y por supuesto el nivel local, logrando colocar sus excedentes de producto. Sin percatarse generaron una clase ajena al régimen feudal que cobraría suprema importancia en tiempos venideros. Aparece entonces un elemento clave para el desarrollo de esta nueva clase: la ciudad.

Con lo anterior, comienza a nacer un nuevo régimen protagonizado por la clase burguesa (comerciantes) caracterizado por la comercialización de los productos y la apropiación de los medios de producción y del suelo, dejando a las clases más desprotegidas como único recurso la venta de su mano de obra para lograr su subsistencia y obteniendo niveles de vida poco dignos para las grandes mayorías.

El surgimiento de este nuevo sistema fue removiendo las bases sobre las que se soportaba el feudalismo, aun que persistió la dependencia de los burgueses ante la propiedad territorial controlada por el régimen feudal. Una vez que se fortaleció la burguesía, esta tendencia se revirtió logrando pasar a manos de la nueva clase la explotación del suelo, dejándolos así en una situación privilegiada en la sociedad europea, llevando implícito en este movimiento derechos políticos y posiciones sociales a las que tuvo acceso la clase naciente.

---

<sup>17</sup> Brom Juan. Para comprender la historia. Editorial nuestro tiempo. 28ª edición, México 1980.

Es en las ciudades donde comienza a cobrar importancia el valor “suelo” debido a que cada vez se necesitaba más para generar riqueza para la clase dominante, todo esto obedeciendo a la directriz que marcaba la acelerada carrera por la industrialización, en la que las grandes fábricas proliferaban generando cada vez más la necesidad de suelo para su subsistencia y para proveer de vivienda a los obreros que demandaban para ser sometidos y completar el ciclo de la explotación del hombre por el hombre, máxima elemental del régimen capitalista.

## II.2 La renta del suelo

Rescatemos pues, para entender este tema, el concepto de renta desde el punto de vista del modelo capitalista: Ingreso percibido regularmente por el capital, la tierra u otros bienes con independencia de la actividad empresarial. Con apoyo en este criterio, pero además sumándole la particularidad que tiene la tierra, en el sentido de que es un bien limitado y que tiene sus variantes de acuerdo a la calidad en términos productivos, podemos llegar a una definición más acercada al concepto renta de suelo, desde el punto de vista más revolucionario y social, precisando que es parte de la plusvalía que crean los obreros asalariados en la agricultura y que se apropian los dueños de las tierras.<sup>18</sup>

El suelo se convierte en parte fundamental de la economía una vez que se involucra en el proceso de la producción, es decir, una vez que el territorio forma parte de los mecanismos necesarios para poder generar materia prima que a su vez intervendrá en una dinámica de transformación generando satisfactores para la comunidad en la que se desarrolla, o en los últimos tiempos, en cualquier comunidad del orbe gracias a la globalización.

Al intervenir directamente en este proceso del que se habla con anterioridad, el suelo como tal adquiere un valor que puede tomar figuras diferentes de acuerdo al sistema productivo que este imperando en ese momento histórico. Puede figurar como un **valor de uso**, que es el valor que los objetos tienen exclusivamente por su grado de utilidad, es decir, es un valor intrínseco, un valor que opera sólo con la

<sup>18</sup> Olmos A. José Edgar. [www.gratisblog.com/rumbo\\_al\\_socialismo](http://www.gratisblog.com/rumbo_al_socialismo)

relación directa que mantiene el producto con su demandante directo. Por otro lado, también puede figurar con un **valor de cambio**, mismo que adquiere por el sólo hecho de introducirse al mercado, o cuando toma las características de una mercancía, la cual se puede comercializar y está sujeta a la ley de la oferta y la demanda que es característica de una economía capitalista y/o de mercado.

La apropiación de la renta constituye la forma económica en que se realiza la propiedad de la tierra.<sup>19</sup>, esto es, que la renta del suelo concreta la forma en que se apropia de la plusvalía el terrateniente a costa de los intereses de los obreros.

Bajo estas condiciones capitalistas de producción, la renta cobra figura de dos maneras, la renta absoluta y la renta diferencial, cuya diferencia radica principalmente en la forma de obtener ganancia:

La **renta absoluta** es la parte de la plusvalía que se apropian los terratenientes porque poseen el monopolio de la propiedad privada sobre la tierra. Es igual a la diferencia entre el valor\*\* y el precio social de producción del producto agrícola.

La **renta diferencial** es el excedente de la plusvalía sobre la ganancia media, obtenido por la mayor productividad del trabajo de los obreros agrícolas, en tierras que son mejores en relación al promedio. De este excedente se apropia el dueño de la tierra.<sup>20</sup>

Resulta estrictamente indispensable esclarecer un punto álgido en este tema, bajo el régimen capitalista de producción, la renta del suelo determina las relaciones entre tres clases, capitalistas, terratenientes y obreros asalariados. El capitalista paga en arriendo una renta al terrateniente por el usufructo de sus tierras, contando obviamente con una empresa a través de la cual paga un salario al obrero por vender su fuerza de trabajo para la obtención de mercancías, cerrando el círculo de expropiación del hombre por el hombre en este ramo de la producción.

<sup>19</sup> Diccionario de Economía Política de Bósisov, Zhamin y Makárova

<sup>20</sup> Ídem.

De la plusvalía creada por los obreros asalariados se apropian 1º) El arrendatario capitalista, en forma de ganancia media sobre el capital\*, y 2º) El terrateniente, en forma de renta del suelo, renta que constituye el excedente de plusvalía sobre la ganancia media que se establece en la agricultura.

\*(La **cuota media o general de ganancia** es la “cuota igual de ganancia producida por capitales de la misma cuantía, independientemente de la rama de producción en que estén invertidos. Equivale a la relación entre la plusvalía global creada por la clase obrera y el capital global invertido por la clase capitalista e invertido en todas las esferas y ramas de la economía capitalista)”.<sup>21</sup>

Es de este punto que partimos correlacionando el tema con el planteamiento anterior, es decir, la cuota media de ganancia habrá que cubrirla en cualquier sector de la economía, esto incluye al sector inmobiliario, mismo que afecta directamente al desarrollo urbano, motivo por el cual, el recurso suelo toma un papel protagonista para completar el ciclo en el que se reproduce el capital y es concentrado en manos de unos cuantos.

### **II.3 La configuración de las ciudades capitalistas**

La ciudad capitalista en nuestro país, fue tomando forma desde los años cuarentas, tiempo en el que el proceso de industrialización que vivía el país, obligo a la concentración de grandes masas en las ciudades con características que facilitaban el asentamiento de industrias y la ejecución de infraestructura necesaria para su funcionamiento.<sup>22</sup> La ciudad se configura de acuerdo a sus necesidades de reproducción del capital y de las demandas que de ella surgieran, de esta forma, se comenzaron a crear corredores en los que la interrelación entre lo urbano y lo industrial figuraba de forma protagónica.

Al mismo ritmo en el que han cambiado las condiciones del modelo de producción capitalista, las ciudades han tenido que transformarse para seguir cumpliendo con

<sup>21</sup> Ídem.

<sup>22</sup> Carrasco Aquino Roque Juan. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Crecimiento urbano y globalización, transformación del áreas metropolitana de Concepción, Chile. 1992-2002.

el cometido que dicta el capitalismo, salvo que ahora, en condiciones diferentes a las que se generaron en años anteriores, ahora, gracias a la apertura de mercados y a la mundialización de los capitales, las ciudades han sido llamadas a vivir un rol en el que deben ser atractivas para los inversionistas y con ello mantener en equilibrio las fuerzas sociales.

Lo que en un momento fue generado bajo la directriz de expansión radial y sin control, ahora cobra figura bajo la idea de elementos aislados y cotos cerrados, guardando las distancias entre las diferentes clases sociales, segregando a la comunidad en una acumulación heterogénea de fragmentos.<sup>23</sup>

La transformación en los sistemas productivos, los avances tecnológicos en las telecomunicaciones y en la generalización de la movilidad urbana, han alterado de forma radical la utilización del territorio por distintos grupos sociales, hasta el punto de que actualmente se habla de una nueva relación sociedad-territorio.<sup>24</sup>

Otra característica de la nueva configuración de las ciudades capitalistas ya en la era de la globalización es:

“a) Extensión urbana por prolongación de las redes de infraestructura (viaria, de los servicios urbanos) existente, como estrategia de contigüidad y aprovechamiento del capital social fijo”.

“b) Sustitución concreta de una pieza cualquiera dentro del «mosaico» urbano, como respuesta a las necesidades de transformación urbana desde la óptica individual o corporativa”.

“c) Metamorfosis, como resultado de un conjunto de procesos de transformación interna difusos e imperceptibles, generalmente no planificados”.

“d) Ocupación o colmatación progresiva de vacíos intermunicipales para usos de carácter público o privado”.

---

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> Pérez Bustamante Daniel. Salinas Varela Edison. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Crecimiento urbano y globalización, transformación del áreas metropolitana de Concepción, Chile. 1992-2002.

“e) Crecimiento disperso de la residencia aislada o del taller industrial, rellenando las urbanizaciones metropolitanas. «Áreas de la repetición», de la reiteración casi sin límite de una misma tipología”.

“f) Ocupación concreta del territorio rústico o no urbanizable, incluso los destinados a usos colectivos (parques y reservas metropolitanas, etc.)”.

“g) Implantación de edificios aislados o en conjuntos sobre las infraestructuras lineales: modificación del territorio en relación con un trazado. Los «atractores lineales», o la «distribución lineal», en los estudios italianos señalados”.

“h) Conjuntos de grandes contenedores, de uso y configuración compleja. Son las «máquinas híbridas » o lugares de la «concentración»”.

“i) Operaciones unitarias, en forma de grandes actuaciones, como proceso de adición de partes (paquetes) cerradas y previamente planificadas”. (Font, 1997).

Estas características parece ser la constante en todas las ciudades de nuestro tiempo, como también es la constante los efectos producidos en la esfera social, segregando cada vez con más incidencia a las clases más desprotegidas y posicionando en términos territoriales a los capitalistas, de la misma forma, se ven involucradas las ciudades en una lucha entre sí por la atracción de los capitales, ofreciendo mejores condiciones a los inversionistas que sus homólogos, a un costo social muy elevado, cerrando así el círculo vicioso en el que se requiere de estas acciones para poder generar empleos con el asentamiento de estas inversiones productivas, mismo que le ofrecen el sustento a los que no tienen otra opción que vender su fuerza de trabajo.

La configuración de las ciudades, va cobrando forma al compás de las condiciones marcadas por modelo económico neoliberal, sobrepasando y enviado a segundo término las condiciones en las que la sociedad amortigua estas investidas, mismas que dejan a su paso marginación y miseria para unos y riqueza para los menos.

#### **II.4 Las transformaciones territoriales en la nueva era de la globalización.**

Desde la aparición de la humanidad, el hombre ha tenido que sufrir grandes cambios tanto en su organización social como en la forma de generar y repartir riqueza, pasando por etapas en las que las diferencias sociales han sido menos marcados que en otras etapas. Podemos mencionar para ejemplificar la etapa del comunismo primitivo, momento en el que la ausencia de la propiedad privada dejaba casi en condiciones de igualdad a todos los seres humanos, y a partir de esta etapa comenzaron a generarse condiciones en las que la igualdad poco a poco cedió su lugar a aspiraciones personales e intereses particulares, fortalecido todo esto por eventos tan significativos como el surgimiento de la propiedad privada y los avances tecnológicos, que a su vez, siempre estuvieron directamente ligados a los países que ejercen más poder sobre los que no cuentan con este valor, que se torna decisivo para los cambios en la vida del ser humano.

Ya en la era de la industrialización se identifican claramente dos etapas: en la primera, en la que la máquina de vapor aparece y comienza a generar excedentes de producción, y en la segunda -pero no por eso menos decisiva en la vida de los humanos-, con la aparición de la energía eléctrica<sup>25</sup>, que marca una nueva directriz en las condiciones de vida de los seres humanos y reencamina de manera definitiva los procesos productivos, acelerando con ello la producción, ya que de pronto se obtienen más producto con menos esfuerzo, situación que ahonda más la brecha entre los poderosos y los sometidos, envolviendo a la humanidad en una carrera vertiginosa de adelantos tecnológicos que fueron moldeando el arribo del capitalismo en la vida del ser humano.

Al fortalecerse el capitalismo como sistema productivo en el planeta debido entre otras causas a las aportaciones hechas por pensadores como Adam Smith<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Castells Manuel. La era de la informática. Editorial siglo XXI Vol 1 Septima edición 2006. México, pag 60

<sup>26</sup> Las ideas de Adam Smith, se generaron en torno a la aparición de un orden social propiciado por el propio bien individual, en la medida en que menos intervención existiera del estado. Para él la ampliación de los mercados proporcionaría grandes posibilidades de crecimiento a la sociedad y la colocaría en condiciones de alcanzar el nivel de bienestar deseado. Es conocido como el fundador del capitalismo, filósofo escocés cuya obra principal: investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones la escribió en el siglo XVIII en el año de 1776.

aparición de los fisiócratas<sup>27</sup>, así como por movimientos como el renacimiento y la reforma<sup>28</sup>, con él se dieron cambios en las estructuras económicas, políticas y sociales que dejaron en un rol protagónico a los dueños de los medios de producción, así como a una creciente economía que dependía de los excedentes de producción y posteriormente del libre mercado, llevaron como características principales la propiedad privada de los medios de producción por parte de la iniciativa privada, pasando a segundo término el rol del Estado, reduciendo su papel de gestor y de defensor de la propiedad privada, así como garante del cumplimiento de las normas establecidas para el adecuado funcionamiento del sistema impuesto por el capitalismo. Este sistema productivo logró redefinir la estratificación social y una redistribución de la riqueza, entendida esta como una forma de acumulación del capital en pocas manos. La raíz de tales procesos se localiza en la generalización del intercambio mercantil que debilitó los lazos comunitarios hasta destruirlos y exaltó como supremo fin del hombre el bien individual<sup>29</sup>

En su naturaleza profunda e intrínseca y su modus operandi, el capitalismo tiene la necesidad de expandirse e incorporar nuevos mercados, nuevos compradores, también renovados territorios y fuerza laboral explotable que le entregara las materias primas necesarias para su reproducción.

Durante el proceso de posicionamiento que ha desarrollado el capitalismo a lo largo de la historia, ha permutado su forma en diferentes ocasiones hasta llegar a la que actualmente rige al mundo entero, y es una cara de este proceso cuya figura e imagen nos trae a los países en desarrollo la idea de marginación y pobreza, así como deterioro del medio ambiente en el que nos desarrollamos. La palabra GLOBALIZACIÓN retumba en los cerebros de todos los seres pensantes

---

<sup>27</sup> Término que se aplica a una escuela del pensamiento económico que sugiere que en economía existía un orden natural que no requiere de la intervención del estado para mejorar las condiciones de vida de las personas. dividían a la sociedad en tres clases diferentes, una clase productiva que se conformaba por los agricultores, pescadores y mineros, la clase propietaria o clase estéril formada por los terratenientes y los artesanos.

<sup>28</sup> Breve historia de los modelos económicos. Editorial Esfinge.

<sup>29</sup> Flores Olea Víctor. Crítica a la globalización.....

del universo por la cotidianidad con la que se maneja en últimas fechas y es como se le ha llamado a la *mundialización del capital*. Este rostro del capitalismo deja en manos de los consorcios transnacionales y multinacionales las directrices de los países y marca la pauta para el aprovechamiento de los bienes y servicios en su favor, dejando dividendos negativos para las comunidades con un grado de desarrollo menor.

Esta nueva faceta del capitalismo se está escribiendo en los finales del siglo XX y los inicios del siglo XXI en la que aparecen otras características diferentes, factores que tienen que ver con el fenómeno denominado la Globalización, cuyo ángulo visual abarca formas diferentes de apropiarse de los excedentes de producción, valiéndose de herramientas tan eficientes como los avances tecnológicos y la mundialización de los capitales. En fechas recientes hemos visto la peor cara de este poliedro denominado capitalismo, cara en la que se denota el profundo desprecio por el derecho internacional y su abierta violación a los convenios internacionales,<sup>30</sup> tomando figura una faceta de terrorismo militar con el que se pretende someter de manera violenta a los países que tengan algún interés ajeno a la doctrina planteada por el neoliberalismo y su principal protector, Estados Unidos de América y su mecanismo facilitador que es llamado comúnmente Globalización.

Este término de globalización, en el que se dice mucho más de lo que algunos de nosotros tenemos idea, para algunos autores todavía resulta no fácil de describir, pensando en que es un fenómeno que tiene implicaciones no sólo en lo económico, sino en muchas otras áreas del quehacer humano afectando de sobremanera sobre todo a las grandes masas que se ven impactadas de forma negativa por este proceso. Debido a ello, es necesario delimitar el concepto de esta palabra para que en lo futuro, su terminología quede debidamente limitada a nuestro campo de estudio. Entendamos pues por globalización el proceso en que se generaliza la intercomunicación entre economías, sociedades y culturas, donde se desarrollan y aplican las tecnologías de la comunicación y la informática, junto

---

<sup>30</sup> Ídem

con los acuerdos entre los Estados para facilitar todo tipo de intercambios, especialmente del orden económico: desregulaciones, eliminación de barreras arancelarias y otros impedimentos a una mayor interrelación económica entre pueblos y Estados.

La terminación de la guerra fría permitió una nueva época histórica caracterizada por la organización unipolar de las relaciones internacionales, con el pleno dominio de la lógica capitalista y la aplastante superioridad militar de Estados Unidos, dejando el camino libre a la economía de mercado, la cual ha generado disparidades sociales como nunca antes, concentración extrema de la riqueza y pavorosa ampliación de la pobreza, así como opulencia para algunos y marginación para los demás. El estado se ha convertido en una correa de transmisión, y la lucha dentro del estado entre el interés general y los intereses particulares se ha decidido a favor de estos últimos.

No obstante lo anterior, los resultados obtenidos por este sistema opresor, en los que sólo en nuestro país tenemos a más del 50% de los mexicanos con algún grado de pobreza desarrollado al interior de sus vidas, producto todo ello de las profundas desigualdades enraizadas en el Neoliberalismo, se han radicalizado más las posturas que favorecen a las corporaciones internacionales para seguir marcando la pauta en las economías de una buena parte de los países del mundo. El libre mercado y la proliferación de capitales por todo el planeta han sido planteados con el propósito de garantizar su supremacía.

Ante todo este panorama, cada vez resalta más una contrapartida que surge por la necesidad de buscar un planeta con más igualdad social, nuevos esquemas, un crecimiento más dinámico sin degradar tanto los sistemas ecológicos y humanos del mundo en el que la mundialización tenga una cara humanista y socialmente sustentable, que permita a las comunidades alcanzar niveles permisibles de vida y un desarrollo humano y económico en sinergia con la naturaleza. Son cada vez más los países que están en busca de nuevas alternativas para poder ofrecer a sus ciudadanos condiciones más favorables con su forma de vida.

Si como dueños de los medios de producción entendemos a los que son poseedores “legales” de la tierra y el capital, esta premisa nos involucra directamente en la importancia que tiene para la expansión de sus intereses el suelo y todo lo que tiene que ver con su usufructo y su planeación, en el que este último, tendrá que ser lo suficientemente elástico para en todo momento velar por que las ventajas sean para la iniciativa privada y sus corporaciones. Resulta de vital importancia mantener el control completo del valor “suelo” para cumplir con los objetivos trazados por el capitalismo en términos de acumulación de capital, y es por ello que la distribución del suelo y su “vocacionamiento” son elementos que merecen especial atención para los capitalistas en vistas de mantener este recurso a su disposición para su usufructo.

### **III. EL SOPORTE JURÍDICO DE LA PLANEACION URBANA**

#### **III.1. Introducción**

El marco jurídico juega un papel preponderante en la planeación Urbana dentro del territorio Mexicano, en él se sientan las bases para el adecuado funcionamiento de las ciudades. Conocer de cerca los lineamientos que existen en torno a la Planeación en general y al urbanismo en particular, nos abre una perspectiva más amplia de la problemática que se plantea en esta investigación.

La correlación existente entre la operación Urbana y la legislatura que la norma, lleva intrínseca una serie de desaciertos que se reflejan fielmente en la realidad del Territorio Michoacano. Adentrarnos en el tema legal resulta indispensable debido al rol que hasta este momento ha jugado el soporte jurídico ante la problemática actual. Involucrar al poder Judicial en esta temática resulta pertinente en función de que por esta vía se le da seguimiento a problemas que tienen un alto impacto en el crecimiento Urbano y en el papel que desempeña la planeación Urbana ante la realidad de la región de estudio. Bajo todo este contexto y debido a que la sociedad reclama con insistencia una mejoría en sus niveles de vida y un trato más justo en la repartición del territorio y de los servicios que requiere para su subsistencia, es que en este estudio pretendemos llegar hasta puntos en los que el marco jurídico nos ayude a fortalecer esta labor social generando mejoras en la calidad de vida de los michoacanos.

#### **III.2. La constitución política de los Estados Unidos Mexicanos**

El régimen capitalista se consolida como sistema dominante bajo la dictadura de Porfirio Díaz en los años de 1877-1910, ayudado por una política de inversión en el sector de las comunicaciones como el ferrocarril y los telégrafos, resultando muy significativo el crecimiento económico.<sup>31</sup> Sin embargo, el sistema agro exportador fue decayendo hasta el punto en el que la economía fue arrastrada con él y comienza a haber revueltas sociales que se formalizan con la de Cananea y

---

<sup>31</sup> Ob.sit., P. 23

Río Blanco. Teniendo como antesala todos estos disturbios y el intento por parte de Díaz de volver a reelegirse, sumergen al país en una revuelta social que daría como resultado una nueva constitución que coronara los esfuerzos de los que lucharon por una relación más justa entre los mexicanos.

Bajo este contexto nace la nueva constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1917, como respuesta a la necesidad de replantear los derechos de los mexicanos después de la revuelta de 1910<sup>32</sup> y que de alguna forma representa los ideales de los que en ella lucharon. A partir de esta revolución, las políticas, acciones, y responsabilidades gubernamentales en materia de suelo, tomaron dos rumbos diferentes, el relativo al suelo agrícola y el relativo al suelo urbano, centralizando el primero al poder ejecutivo Federal y descargando la responsabilidad del segundo en el nivel local.<sup>33</sup>

Esta guerra civil se extiende hasta los años 30s incluyendo las continuas amenazas de invasión del extranjero al territorio mexicano, no es sino hasta la llegada del Presidente Lázaro Cárdenas del Río cuando se inicia un periodo de estabilidad posrevolucionaria.<sup>34</sup> Algunos grupos políticos que surgieron con la revolución plantean más intervención del gobierno en los destinos de la economía del país, plasmándolo en la constitución de 1917, de la que se deriva la ley de Reforma Agraria, que se consolida en 1915, que tiene un alto grado de incidencia en la organización del espacio.

En este periodo de tiempo se diseñaron instrumentos legales prioritarios en los tres niveles de gobierno que incidirían en el desarrollo urbano. Uno de los puntales fuertes es el artículo 27 de la Constitución política de 1917, en el que básicamente se señala la función social de la propiedad privada.

---

<sup>32</sup> Revolución mexicana de 1910

<sup>33</sup> Hacia un nuevo paradigma de los asentamientos humanos. Alberto Rébora Togno

<sup>34</sup> Ob. Cit. P.27

### III.2.1. El art. 27 y la promoción del suelo social

Posterior a la revuelta que le diera origen a la constitución, se observó la necesidad de encaminar la propiedad privada con perspectiva social, es por ello que en este artículo deja claro que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional son propiedad primeramente de la Nación, teniendo el derecho de transmitir el dominio de ellas a particulares, constituyendo así la propiedad privada.

De la misma forma, en el artículo de referencia, se define con toda claridad el papel del suelo social y los organismos que deban administrarlos, denominados ejidos:

Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. **Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y**

**procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley<sup>35</sup>.**

El art. 27, que fue reformado en los años setenta, se complemento con el objeto de lograr el crecimiento equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En él se dictan las condiciones necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas previsiones, reservas usos y destinos de tierras aguas y bosques con el fin de planear y regular la fundación, conservación y mejoramiento de los centros de población, así como para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.<sup>36</sup>Es en este artículo en el que se marca con claridad la necesidad de repartir las tierra a los que menos tenían y con el nace una nueva forma de usufructuar la tierra denominada “ejido”, de este modo se hace llegar a la comunidad rural tierras para que sean los que trabajan la tierra los que tengan el derecho sobre ella, iniciando así una repartición que hasta la fecha tiene efectos en el campo mexicano, aún cuando durante la administración de presidente Zedillo se elabora un replanteamiento de este artículo, permitiendo que vuelva el capital a ser propietario de las tierras de trabajo ahora sustentado con un nuevo régimen en el que el libre comercio y los grandes capitales desplazan de nuevo a las grandes masas. Sobre todo este artículo tiene un alto impacto en el desarrollo urbano, debido a que en la mayoría de las tierras de la región de estudio pertenecen al régimen ejidal, que ya en este momento puede pasar a ser propiedad privada facilitando a los tenedores del capital posesionarse de mejor forma en el territorio Michoacano.

### **III.2.2. Autonomía municipal y planeación urbana.**

El fundamento legal del municipio libre está en la constitución de los estados unidos mexicanos en el art. 115, en él se sientan las bases para la conformación de los estados y los municipios, la forma de administrarse al interior de su territorio

<sup>35</sup> Art. 27 constitucional.

<sup>36</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

por un ayuntamiento de elección popular directa y sin autoridad intermedia entre estos y los gobiernos estatales.

El ayuntamiento estará conformado por un presidente municipal, un síndico y regidores, que en caso de que alguno deje el cargo, deberá ser substituido por su suplente. De la misma forma, se fortalece la autonomía de los municipios en el mismo artículo que dice:

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Resulta de vital importancia esta autonomía que le concede la constitución a los municipios, debido a que con ella se desarrollan de manera independiente y son capaces de estar en roce más directo con la población a la cual representan, viven de primera mano la problemática de los habitantes del territorio en el que ellos gobiernan, proponer soluciones a las problemáticas que más les aquejen con más

apego a las condiciones económicas, políticas y sociales de sus gobernados, en general de fortalecer los criterios regionales y locales en las políticas que les atañen.

La autonomía que le concede a los municipios la constitución, va de la mano con la facultad que se les otorga para controlar la planeación urbana de los conglomerados urbanos existentes dentro de su territorio, es aquí donde aterriza de alguna forma el tema que nos atañe en esta fracción, los municipios deben ser capaces de generar todo lo necesario para que se formulen y se lleven a la práctica los programas de desarrollo urbano dentro de su perímetro.

De la misma forma se les faculta para que marquen la directriz en lo relacionado a sus reservas territoriales que como veremos más adelante en la zona de estudio no se tienen antecedentes de que existan, es decir, los municipios no cuentan con reservas de terreno a su disposición para promover espacios necesarios para el desarrollo de vivienda, reservas ecológicas etc. Los municipios también son los controladores de la construcción que se lleve a cabo en su territorio, ellos pueden expedir licencias para ello, o en su defecto denegar permisos por así convenir a la comunidad. Todo lo anterior está debidamente fundamentado en su Fracción V, establece que: Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la formulación de la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas.

El papel que las leyes anteriores le ceden al municipio, deja en claro que el crecimiento urbano y la planeación de su desarrollo es de su entera competencia, y deja también en claro que en el ámbito jurídico son los municipios los que decidirán el futuro de la administración de su territorio, tarea que los municipios de Michoacán no han podido asumir del todo debido a diferentes factores que intervienen en este sentido, factores que van desde problemáticas relacionadas a

la capacidad para operar la planeación, factores que tienen que ver también con la inspección que deben tener los municipios en sus territorios para que no se incumpla la ley referente a la materia, pero también con factores relacionados con el marco normativo, mismo que además de estar desarticulado es incompleto y en muchos casos caduco, todo esto involucra a otros agentes que obstaculizan la tarea nada fácil de controlar el crecimiento de las ciudades michoacanas, el caso que nos ocupa encuentra aquí un resquicio por donde penetrar en el accionar de los municipios en materia urbana. Lo que no es muy claro en estas leyes, es que si bien es cierto que en lo jurídico son los municipios los encargados de ordenar su desarrollo urbano, también es cierto que en materia económica no se le define su injerencia y sus alcances con los niveles de gobierno superiores, por lo que habrá que detallar posteriormente tales alcances con el fin de comparar la congruencia entre el ámbito jurídico y el ámbito económico social. Parte de lo limitado de los municipios para asumir el control de sus territorios en la materia está relacionado con lo reducido que tienen sus presupuestos y la infinidad de necesidades que tienen sus habitantes que también tienen carácter de urgentes y que además causan un impacto más contundente en la esfera social y política.

### **III.3 El poder Judicial de la Federación.**

#### **Introducción.**

El momento histórico por el que estamos transitando está lleno de cambios y novedades que van transformando la vida de los seres humanos y el entorno en el que nos desarrollamos, nos estamos acostumbrando a presenciar a cada momento eventos y acciones que polarizan a la sociedad y la envuelven en una nube de incertidumbre y desconcierto, ante la mirada atónita de las comunidades y sin que se pueda hacer mucho por evitarlo por parte de la sociedad, e incluso, ni de los mismos gobiernos, por consolidados que creamos que se encuentran. La misma forma de gobernar ha tenido que sufrir cambios en su estructura para poder estar al nivel de la vertiginosa velocidad con que se viven las transformaciones en el mundo entero.

No obstante de que en nuestro país todavía conservamos una forma de gobierno que fue planteado de mucho tiempo atrás por pensadores de la talla de Platón y Sócrates<sup>37</sup>, denominada República y basada en el planteamiento de que el gobierno de los pueblos debe recaer en el pueblo mismo, es decir, en un sistema democrático en el que la elección de los gobernantes sea definida estrictamente por la decisión de la comunidad a la que se pertenece-, también está inmerso en una metamorfosis que ha cimbrado la estructura misma de los poderes dándoles una nueva visión adaptada al modelo económico creador de todos estos cambios y generador de la concentración de la riqueza en manos de la clase dominante.

Esta división de poderes a la que hacemos referencia, prevalecen nuestro país desde la llegada al poder de los revolucionarios y su consolidación como gobierno con la elaboración de la carta magna de 1917, quedando plenamente establecida la existencia de los tres poderes, el legislativo, el ejecutivo y el poder judicial; este último es al que haremos referencia pues es quien directamente se involucra en la problemática a la que nos referimos en esta investigación.

### **III.3.1 Estructura y funciones.**

El Poder Judicial de la Federación está encargado de vigilar el cumplimiento de la constitución y las leyes. Al efecto, preserva que la Constitución sea la ley suprema y que no exista ninguna ley o norma que la contradiga. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, máximo tribunal en México, también resuelve controversias entre la Federación y las entidades federativas. Cuando una autoridad actúa en contra de lo que dicta la Constitución, o el Poder Legislativo expide una ley contraria a ella, el agraviado recurre al juicio de amparo para impedir los presuntos efectos violatorios, recurso judicial que es examinado por las estructuras que integran el poder judicial.

El Poder Judicial Federal está formado por:

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- El Tribunal Electoral.

---

<sup>37</sup> Platón Diálogos. Obra completa de nueve volúmenes volumen IV. Editorial Gredos.....

- Los Tribunales Colegiados.
- Los Tribunales Unitarios de Circuito.
- Los Juzgados de Distrito; y
- El Consejo de la Judicatura Federal, que se encarga de vigilar todas las acciones del poder judicial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se integra por 11 ministros, los cuales son nombrados por el Senado de la República, de una terna propuesta por el Presidente de la República.<sup>38</sup>

En los últimos tiempos el poder judicial a sufrido cambios en su estructura que han fortalecido su accionar, entre los que se pueden contar la profesionalización y selección de sus integrantes, la salida del ejecutivo Federal en la designación directa de los Ministros de la Suprema Corte, la incorporación del tribunal electoral a la estructura interna del poder judicial etc.

Es decir, en esta etapa de la historia, ha asumido su carácter de poder y ha comenzado a influir de manera importante en el desarrollo nacional a raíz de ello.<sup>39</sup> Con todo esto se han ganado espacios nunca antes pensados en los asuntos nacionales y ha logrado consolidarse como lo que es, un verdadero poder político.

La globalización ha traído consigo nuevas exigencias a las que los tres poderes han tenido que apegarse y adecuarse, dejándoles retos importantes que superar, en el caso del poder judicial, el reto mayor al que se enfrenta consiste en dar cabal cumplimiento a la garantía constitucional que prevé la impartición de justicia en México de una manera pronta, completa e imparcial.<sup>40</sup>

La función que le ha sido designada al poder judicial no es tarea fácil, impartir justicia nunca ha sido tarea simple y menos en la etapa histórica que vivimos en la actualidad, en momentos en los que las diferencias sociales se han recrudecido y

<sup>38</sup> [HTTP://portal.sre.gob.mx/consulados/popups/articleswindow](http://portal.sre.gob.mx/consulados/popups/articleswindow)

<sup>39</sup> Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ministra de la suprema Corte de la Nación. Reporte del poder Judicial de la Federación. [HTTP://portal.sre.gob.mx/consulados/popups/articleswindow](http://portal.sre.gob.mx/consulados/popups/articleswindow)

<sup>40</sup> Idem.

la sociedad en general reclama igualdad y oportunidades para todos, teniendo por contraparte una clase que cada vez avanza más en su tarea de reproducir el capital y de concentrarlo en pocas manos, ayudándose con herramientas en las que se ve involucrado el Estado, mismo al que le toca la tarea de ejercer justicia a través del poder judicial.

Los juzgados de distrito, se componen de un juez, y del número de secretarios, actuarios y empleados que determinen las necesidades y el presupuesto. Son los tribunales de primera instancia del poder Judicial de la Federación. Pueden estar especializados en material penal, administrativa, civil y del trabajo, o en algunos casos, abarcan todas y cada una de estas especialidades.<sup>41</sup> Estos juzgados son directamente los que se resultan involucrados en la toma de decisiones en materia urbana a través de procesos legales que les compete dar trámite y que de forma directa impactan al desarrollo urbano y la configuración de las ciudades.

### **III.3.2. Intervención en problemas agrarios.**

Gracias a los cambios vertiginosos que hemos vivido en los últimos tiempos y a la consecuente adaptación que han tenido que vivir las instituciones de nuestro país para permanecer actuales, es que hace algunos años aparecieron los tribunales agrarios, mismos que nacen de un reclamo de la sociedad y que no se gestaban desde la revuelta de 1910 sin considerar que la esencia misma de esta metamorfosis social se generó en el sector agrícola.

Los objetivos de los tribunales no eran otros que tratar de evitar la postración del campo, conducir inversiones frescas a este sector de la economía, reconocer el imperativo de los nuevos tiempos.<sup>42</sup> Con todo ello, los tribunales agrarios nacen en el año de 1992, muchos años después de la revolución, de esta manera, el poder judicial se acerca de forma clara a la problemática planteada por el agro durante muchos años, donde el protagonista principal de todas las querellas que de aquí surgen es el suelo, tomado este como una herramienta indispensable para la

<sup>41</sup> <http://es. Wikipedia.org>.

<sup>42</sup> <http://tribunalesagrarios.gob.mx/instituciones/quienessomos>.

reproducción del capital y para el sometimiento de las clases sociales desprotegidas ante los embates del neoliberalismo.

El poder judicial a través de este tribunal, mantiene injerencia lineal en el ámbito agrario, logrando en poco tiempo de existencia generar beneficios directos para los campesinos, brindando certidumbre para los tenedores de las tierras cuyos fines inmediatos sea la producción agrícola, sector desfavorecido durante muchos años en nuestro país.<sup>43</sup>

Para la temática urbana resulta sumamente importante, debido a que en los conglomerados urbanos que mantenemos en estudio, el suelo ejidal abarca la mayor parte de las zonas de crecimiento, marcando así una pauta importante y encaminando las gestiones en la materia hacia el sector agrario.

### **III.3.3 Litigios de carácter mercantil.**

Es trascendental hacer hincapié en que los juicios que se analizaran aquí, son procesos legales que han sido creados con el fin de que se haga justicia en materia mercantil, por lo que no resulta ser una crítica a estos mecanismos legales, por lo contrario, pretende ser una herramienta que coadyuve a la mejora en las condiciones del desarrollo urbano de la zona de estudio, dado que han sido utilizados de forma tergiversada al objetivo mismo de la normatividad.

Algunos de los más comúnmente utilizados para evadir los requerimientos solicitados por la ley del Estado de Michoacán que norma al desarrollo urbano<sup>44</sup> son los siguientes:

1. La prescripción positiva,
2. la diligencia de información testimonial ad perpetuam,
3. la manifestación de predio ignorado,
4. los juicios de división y partición de cosa común,

<sup>43</sup> Origen, fundación y perspectiva de los tribunales agrarios. Dr. Sergio García Ramírez. Magistrado presidente del tribunal agrario en 2002.

<sup>44</sup> Desde 2007 el Código de Desarrollo urbano del Estado de Michoacán.

Con estos procesos como artilugio para evadir la ley, algunos entes sociales han logrado subdividir predios –fraccionar- y llegar hasta el proceso de escrituración de los lotes individuales, pasando por el registro público de la propiedad y demás dependencias gubernamentales, evitando con ello dejar áreas de donación, integrarlos a la estructura urbana de la ciudad a la que pertenecen, la dotación de servicios urbanos mínimos necesarios para la supervivencia de los seres humanos, dotarlos de dispositivos necesarios para evitar contingencias entre otros, pero a cambio, si logrando sendas ganancias particulares sin que hasta el momento la normatividad haya podido hacer al respecto nada que los detenga de forma eficiente, sin dejar de atender a varios intentos que no han sido del todo capaces de detener estos ilícitos.

Las ciudades involucradas en el estudio, están viendo con desesperación que las condiciones físicas de su territorio están en continua demerito, los niveles de confort de la sociedad ha decrecido de tal forma que ya impactan en el quehacer diario de sus moradores, incluso, y de manera alarmante, están impactando la convivencia entre la urbe y el medio ambiente, quedando esta última a merced de las variantes sociales, políticas, económicas y en este caso, normativas que prevalecen y que no hemos sido capaces de revertir para lograr una mejor convivencia con la ecología del lugar.

Las controversias de origen administrativo o mercantil, normalmente terminan siendo dirimidas por el poder judicial,-aún cuando existen otros caminos como el caso de el arbitraje, la negociación o la mediación- condición que lo mantiene en una posición en la que su participación es neurálgica para estos procesos de controversia administrativa, participando de forma directa en el juego que estos entes sociales plantean para lograr jugosas ganancias, en muchas ocasiones beneficiándolos aún sin que la intención primaria de las autoridades judiciales sea la de favorecerlos.

En el desarrollo de la investigación, profundizaremos en la forma de operar de estos agentes sociales, en cómo es que utilizan estos procesos legales para verse beneficiados y sobre todo, como participa el Poder Judicial, que aún cuando su

intervención resulta imparcial, de forma indirecta les facilita la evasión de la ley en materia urbana, dejándolos en situaciones inmejorables para violentar las condiciones urbanas y la configuración de las ciudades en las que operan.

### **III.4. Ley general de asentamientos humanos.**

#### **III.4.1. Antecedentes**

La ley general de asentamientos humanos de nuestro país fue presentada por el entonces presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el C Luís Echeverría Álvarez, en una conferencia de las Naciones Unidas que se celebrara en la ciudad de Vancouver, en Canadá, del 31 de mayo al 11 de junio de 1976, específicamente sobre los asentamientos humanos.<sup>45</sup>

El objetivo de esta asamblea, era hacer ver que el problema de los asentamientos humanos no era de carácter académico, ni que su solución estaba sólo en manos de especialistas aislados.

Intercambiar experiencias en materia de asentamientos humanos, obtener asesoría y planes de financiamiento, fueron algunos de los temas que ahí se discutieron, debido en general a que la problemática de las grandes concentraciones urbanas en el mundo, ya enmarcaba un serio problema que presentaban la mayoría de los países, en especial los de América Latina. El hacinamiento, la marginalidad, los cinturones de miseria y la contaminación, son algunos de los problemas que se convirtieron en denominador común de los países, por lo que se debería atacar por la sociedad en su conjunto, proponiendo una planificación coordinada por el Estado.

El mensaje político que llevó el presidente de la República en turno, fue con miras a la presentación del instrumento legal que regiría la línea a seguir de los asentamientos humanos en nuestro país. Fue el primer paso para legislar en materia de asentamientos humanos así como su planificación. Algunas de las recomendaciones que de ahí surgieron fueron las siguientes: Planificación de los

<sup>45</sup> Memorias de Vancouver 3. México 1976.

asentamientos en un contexto nacional, modelos autóctonos de planificación, disponibilidad de recursos, alcance de la planificación nacional de los asentamientos humanos, planificación nacional en zonas rurales, planificación en zonas metropolitanas, alcance de la planificación local, etc.

#### **III.4.2. Estructura.**

Por su parte la ley de asentamientos humanos fue decretada por el congreso el 26 de mayo de 1976, y se estructuró de la siguiente forma:<sup>46</sup>

Capítulo I.-	Disposiciones Generales.
Capítulo II	De la concurrencia y de la coordinación de autoridades
Capítulo III	De las conurbaciones
Capítulo IV	De las regulaciones a las propiedades en los centros de población.
Capítulo V	De la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda.
Capítulo VI	De las reservas territoriales.
Capítulo VII	De la participación ciudadana
Capítulo VIII	Del fomento al desarrollo urbano.
Capítulo XIX	Del control del desarrollo urbano.

Son dignos de resaltar, entre otros lineamientos, los objetivos que explícitamente marca esta ley, los cuales se concentran en tres aspectos principales que son:

1. Establecer la concurrencia de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.
2. Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población
3. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

<sup>46</sup> Ley General de asentamientos humanos.

### III.3.3. De las reservas territoriales.

En el artículo 40 de esta ley, nos habla de la coordinación que debe existir entre los diferentes niveles de gobierno para generar reservas territoriales con las que los municipios deben contar para el desarrollo urbano, la vivienda y con ello:

I. Establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano y la vivienda.

II. Evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda;

III. **Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra** que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos;

IV. Asegurar la disponibilidad de suelo para los diferentes usos y destinos que determinen los planes o programas de desarrollo urbano, y

V. Garantizar el cumplimiento de los planes o programas de desarrollo urbano.

Uno de los principales objetivos de las reservas territoriales es el marcado en el inciso III del artículo 40, que como se transcribió anteriormente prevé abatir los asentamientos humanos irregulares mediante la oferta constante de tierras a costos bajos para la gente que pertenece al último escalafón en la esfera socio-económica. Esto sería echando mano de las reservas territoriales con las que se supone contaría el municipio, quizá el hecho de que los municipios en cuestión no cuenten con reservas territoriales este dando como resultado que los tres municipios de la conurbación estudiada tengan problemas muy arraigados con los asentamientos humanos irregulares.

Para este efecto la propia ley delimita las condiciones en las que los terrenos de carácter social y federales podrán integrarse al desarrollo urbano y a la vivienda:

ARTÍCULO 43.- La incorporación de terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal al desarrollo urbano y la vivienda, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Ser necesaria para la ejecución de un plan o programa de desarrollo urbano;
- II. Las áreas o predios que se incorporen comprenderán preferentemente terrenos que no estén dedicados a actividades productivas;
- III. El planteamiento de esquemas financieros para su aprovechamiento y para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como para la construcción de vivienda, y
- IV. Los demás que determine la Secretaría conforme a las disposiciones jurídicas aplicables y que se deriven de los convenios o acuerdos a que se refiere el artículo 41 de esta Ley.

#### **III.4.4. Del control del desarrollo urbano.**

No obstante que la ley de asentamientos humanos habla del tema que nos compete en el artículo 54 del capítulo noveno, los resultados nos marca el poco control que se tiene el torno al tema relacionado al papel de los fedatarios públicos con respecto al desarrollo urbano, específicamente dictamina esto:

Los notarios y demás fedatarios públicos sólo podrán autorizar escrituras de actos, convenios y contratos a que se refiere el artículo anterior, previa comprobación de la existencia de las constancias, autorizaciones, permisos o licencias que las autoridades competentes expidan en relación a la utilización o disposición de áreas o predios, de conformidad con lo previsto en esta Ley, la legislación estatal de desarrollo urbano y otras disposiciones jurídicas aplicables; mismas que deberán ser señaladas o insertadas en los instrumentos públicos respectivos.

El tema que nos ocupa radica precisamente en este artículo parte de su importancia, efectivamente los notarios de acuerdo a la ordenanza antes señalada, no podrán enajenar bienes o escriturar sin las autorizaciones insertadas en los instrumentos públicos respectivos, acto que siguen al pie de la letra cuando se trata de enajenación de terrenos que han sido fraccionados legalmente,

encontramos casos en los que fraccionamiento debidamente autorizados por los municipios, son limitados por algunos Notarios hasta no tener copia adjunta de la autorización definitiva en sus manos, acatando con esto lo dispuesto por esta ley, pero en los casos en los que ordena el juez alguna escrituración por un proceso judicial con el caso de prescripción positiva, sólo requieren la orden del juez para proceder, dejando a segundo término las consecuencias urbanas.

De la misma forma, la ley en cita nulifica por completo cualquier acto que contravenga a los programas de desarrollo urbano,<sup>47</sup> aquí tendríamos que revisar con detalle en cuales de los casos procedería este artículo, debido a que hay muchos casos que son violatorios de esta normatividad y quedan del todo impunes. La ley dice:

No surtirán efectos los permisos, autorizaciones o licencias que contravengan lo establecido en los planes o programas de desarrollo urbano.

No podrá inscribirse ningún acto, convenio, contrato o afectación en los registros públicos de la propiedad o en los catastros, que no se ajuste a lo dispuesto en la legislación de desarrollo urbano y en los planes o programas aplicables en la materia.

Existen muchos aspectos que resaltar en esta ley que tengan que ver con el tema que nos atañe, la mayoría de los planteado en esta ley de hecho nos impacta en este estudio, pero lo que nos ordena en el artículo 58 esta misma ley, tiene repercusiones directas incluso en el accionar de la federación con respecto a la repartición de los recursos:

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sujetarán la ejecución de sus programas de inversión y de obra a las políticas de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y a los planes o programas de desarrollo urbano.

---

<sup>47</sup>Idem. Artículo 55

Este mandato vincula directamente al quehacer urbano con los recursos asignados por la federación y a la obra pública por realizar en los territorios municipales, desgraciadamente en la realidad no se hace esto, en la realidad los recursos y las obras que se hacen dentro de los límites territoriales de los municipios tienen que ver más bien con otros factores de más impacto social y político.

También es preciso resaltar, que en esta ley, hace enmarcar los lineamientos a seguir y sobre todo, los objetivos que se perseguirán en el periodo correspondiente, así como también las acciones que para este fin llevarán a cabo los gobiernos Estatales y Municipales en coordinación con la federación.

La ley de asentamientos humanos, junto con la constitución política, son los instrumentos legales de orden federal de nuestro país que sustentan de forma sólida la planeación urbana y a partir de ellas nacen los instrumentos legales con los que se cuenta en materia de desarrollo urbano. En ellas, se le dan las atribuciones legales tanto a los gobiernos Estatales como municipales para que puedan disponer de los recursos naturales a favor de la sociedad, elaborar y ejecutar los planes (hoy programas) de desarrollo urbano que les compete, regular el mercado de los terrenos, intervenir en la tenencia de la tierra, En general, proveer a la exacta observancia de la planeación y programación urbana. Es también importante señalar que esta ley confiere a la Secretaría de Desarrollo urbano, la revisión de los programas de desarrollo de las ciudades, para su debida ejecución, así como realizar la ley de desarrollo urbano Estatal para cada uno de las entidades federativas que existen en nuestro país. Por lo que a los municipios se refiere, esta ley las faculta para crear sus reservas territoriales, otorgar permisos de construcción, de fraccionamientos, subdivisiones, lotificaciones, intervenir en la tenencia de la tierra, etc.

### **III.5. La ley Federal de planeación**

#### **III.5.1 Antecedentes**

A lo largo de la historia de nuestro país, han existido muchos intentos por darle rumbo al desarrollo integral a través de la planeación, intentos que no han sido lo suficientemente capaces de repercutir directamente en el bienestar de la población incluso hasta nuestros días. En el año de 1925 comienzan los primeros intentos por implementar una adecuada planeación para obtener mejoras en la toma de decisiones y asignación de recursos en el ámbito regional. A partir de ese momento se ha ido nutriendo el sistema de planeación Nacional hasta terminar en nuestros días en un complejo sistema operativo de planes y programas sin dejar muy en claro el rumbo de nuestro país. Hasta el momento los sistemas de planeación implantados en nuestro país, han sido sistemas utilizados en otros países y que importamos sin tomar en cuenta la particularidad de nuestro territorio, mismo que hoy exige de una revisión exhaustiva para su completa comunión con la sociedad. Habrá que hacer notar que el sistema de planeación de nuestro país es muy joven, que nació juntamente con la sociedad mexicana después de la revolución de 1910 y que también de forma conjunta tendrán que adecuarse para su correcto funcionamiento. Elaborar un sistema de planeación nacional, lleva consigo una fuerte carga ideológica en la que radica una lucha de poderes entre los diferentes estratos sociales que le dan un sesgo capaz de proporcionarle directriz y forma a la sociedad. Es por ello que en los últimos días resulta tan difícil llegar a acuerdos en la planeación de nuestro país, en este momento toda la planeación está enfocada a la penetración cada vez más fuerte del Neoliberalismo, mismo que concentra la riqueza en pocas manos y está dejando una ola de pobreza y marginación en los lugares donde ha sido implantado.

La ley de planeación fue emitida en el Diario oficial de la Federación del 5 de enero de 1983, siendo presidente de la República Mexicana el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Estos antecedentes nos ubican en un contexto en el que el país se encontraba en una etapa de crisis muy fuerte cuyo máximo nivel se dio en el año 1982, siendo todavía presidente el Lic. José López Portillo, en quien recayó la responsabilidad de esta crisis, y que responde con la llamada “Estatización de la banca Privada “. En la campaña política que el partido Revolucionario Institucional preparó para el entonces candidato, Lic. Miguel De la Madrid Hurtado, se incluía un proceso de consulta popular<sup>48</sup> que dio como resultado que el PRI abanderara a la **Planeación democrática** como una de sus siete principios políticos fundamentales para obtener el consenso de la población, y con ellos hacer frente a los problemas nacionales.

El Lic. De la Madrid, como candidato a la presidencia de la República, se comprometió a impulsar la construcción y consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como criterio político que articulara los valores nacionales y la ejecución de las acciones que la sociedad demandaba.

La planeación para ser democrática, ha de derivarse de los propósitos políticos de la sociedad y ser el más poderoso medio de gobierno para resolver los desafíos que enfrenta la Nación. *La planeación democrática es el instrumento para transformar la realidad social de manera ordenada y racional y para modificar la realidad de acuerdo con los valores del proyecto nacional y en respuesta a los retos de nuestro tiempo(.....). Se promoverán reformas legales y administrativas que, respetando el régimen de libertad de nuestro sistema, confirmen la rectoría económica del Estado a través de la planeación democrática, determinen con precisión los responsables de las distintas tareas en materia de administración pública y planeación, establezcan claramente los mecanismos institucionales de participación y armonicen las organizaciones y funciones de la administración pública y el Sistema Nacional de Planeación Democrática<sup>49</sup>.*

<sup>48</sup> Antología de la planeación Mexicana 1917-1985

<sup>49</sup> De la Madrid Hurtado Miguel Discurso en Valle de Bravo, Estado de México el 26 de abril de 1982

Fue necesario, adecuar el marco legal existente para abrirle paso a la naciente ley de planeación; así los artículos 25, 26, 27 y 28 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos fueron reformados bajo esta premisa:

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.<sup>50</sup>

### III.5.2. Estructura

La ley de planeación de 1983 se estructuró de la siguiente forma:

Capítulo I	Generalidades
Capítulo II	Sistema Nacional de Planeación Democrática
Capítulo III	Participación social en la planeación.
Capítulo IV	Plan y programa
Capítulo V	Coordinación
Capítulo VI	Concertación e inducción
Capítulo VII	Responsabilidades
Transitorios	

Para esta ley, se entiende por **planeación** nacional del desarrollo a la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia constitución y la ley establezcan.<sup>51</sup>

Corresponden plenamente los antecedentes de la ley con lo que en ella se plasmó, es decir, en los antecedentes vimos que el planteamiento de ese

<sup>50</sup> Art. 25 Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos

<sup>51</sup> Art. 3º de la ley de planeación vigente

entonces era sentar la política de la siguiente administración federal en lo que fue llamado planeación nacional del desarrollo, que a la postre sería el capítulo II de esta ley, bajo este lineamiento se planteaba la transformación de la realidad del país, pensando que en ese momento se vivía una crisis muy fuerte y que era imperante ofrecer un giro radical en el que se ofrecía un mayor bienestar para las clases sociales más desprotegidas y al cual se accedería sólo a través de este proceso de planeación propuesto.

### **III.5.3. El sustento de los planes y programas.**

Es digno de resaltar, que esta ley obliga al Ejecutivo Federal a elaborar, aprobar y publicar en el ámbito del sistema nacional de planeación democrática el Plan Nacional de Desarrollo dentro de los seis primeros meses de su gestión; este mandato quedó registrado de la siguiente forma:

El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo<sup>52</sup>.

Vimos en el Plan Nacional de desarrollo que planteó el Presidente de la república, Vicente Fox, que existieron prospectivas y alcances a un plazo del correspondiente, pero generalmente se hacen a nivel de consideraciones, quedando normado por este sólo en su periodo de vigencia. En este mismo artículo, se precisa que deba contener los objetivos nacionales, las estrategias que se deban seguir para conseguir los resultados esperados, como se determinarán los recursos que serán asignados para tal fin, etc.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y

---

<sup>52</sup> Capítulo cuarto artículo 21

responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática

En el mismo capítulo, la ley prevé la necesidad de que se eleve a rango de ley estos programas y planes para su observancia:

El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación<sup>53</sup>.

Los planes y programas son obligatorios tanto para las dependencias federales como a las entidades paraestatales, como el caso de PEMEX o la Comisión Federal de Electricidad, quedando en la vía de los convenios la obligatoriedad con respecto a los gobiernos de los Estados:

Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Conforme a las disposiciones legales que resulten aplicables, la obligatoriedad del Plan y los programas será extensiva a las entidades paraestatales. Para estos efectos, los titulares de las dependencias, en el ejercicio de las atribuciones de coordinadores de sector que les confiere la ley, proveerán lo conducente ante los órganos de gobierno y administración de las propias entidades.

La ejecución del Plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares.

Mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere la ley, el Ejecutivo Federal inducirá las acciones de los particulares y, en general, del conjunto de la población, a fin de propiciar la consecución de los objetivos y prioridades del Plan y los programas.

---

<sup>53</sup> Art. 30 de la ley de planeación vigente.

La coordinación en la ejecución del Plan y los programas deberá proponerse a los gobiernos de los estados, a través de los convenios respectivos.

#### **III.5.4. La participación ciudadana**

Asimismo, se tomó por primera vez en la historia del país en cuenta a la participación ciudadana dentro de la toma de decisiones, en el momento mismo de la planeación. **También se consideró que la participación en estas tareas de planeación de las dependencias y entidades de la Administración Pública federal, se realizó a través de un proceso interno de trabajo para vincular y sistematizar los distintos planeamientos de los coordinadores de sector.**<sup>54</sup>

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Para tal efecto, y conforme a la legislación aplicable, en el Sistema deberán preverse la organización y funcionamiento, las formalidades, periodicidad y términos a que se sujetarán la participación y consulta para la planeación nacional del desarrollo.

También en esta ley y conforme al plan Nacional de Desarrollo que de ella surgió, se dio a conocer las entidades federativas que deberían coordinar la integración de los programas de mediano plazo, y los correspondientes programas operativos

<sup>54</sup> Uno de las consideraciones de la ley de planeación Ob sit.

anuales que competan a su sector; para el caso del Desarrollo urbano y la vivienda, la responsabilidad recayó en la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE.)

Un aspecto interesante dentro del marco legal de la planeación, es la ausencia de coordinación en el momento último de la planeación, **la evaluación**, es en la que ella descansaría la etapa de valoración sobre lo realizado y basado en ello, de ser necesario un replanteamiento de las líneas de acción a seguir de acuerdo a los resultados obtenidos. Este aspecto resulta especialmente importante por el hecho de que cualquier acción que emane de una investigación, debe someterse a un proceso continuo de revisión para su completa integración al desarrollo de la solución, y en caso de no ser así, replantear dichas formas de actuar para encauzarlas o reencauzarlas hacia el mejor cumplimiento de sus objetivos. Dejar de lado aspectos tan importantes como este en materia de legislación Federal, implica necesariamente huecos que de alguna forma tendrán repercusiones en el ámbito social.

### **III.6. La ley de desarrollo urbano del Estado de Michoacán de Ocampo**

#### **III.6.1. Antecedentes**

Por el hecho de que esta investigación tiene por objetivo un análisis de la situación urbana con un alcance regional, debemos profundizar más en las legislaciones a este nivel, pues es importante el marco legal con el que se cuenta para conocer dicho alcance y valorar su vínculo con la situación actual.

Para la ley de desarrollo urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, la planeación urbana es: la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en la Entidad, a través de acciones, inversiones, obras y servicios, que en base al ejercicio de las atribuciones de las autoridades competentes en materia fundación, conservación, mejoramiento y crecimientos de los centros de población, tiene

como propósito alcanzar el desarrollo urbano estatal y municipal, de conformidad a los programas de desarrollo urbano y la zonificación<sup>55</sup>.

### III.6.2. Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo Urbano.

Existe dentro del marco de esta ley, un sistema Estatal de Planeación del desarrollo urbano integrado por los siguientes programas:

#### I.- Básico

1. El programa Estatal de Desarrollo Urbano.
2. Los programas Municipales de Desarrollo Urbano
3. Los programas que ordenen y regulen las zonas conurbadas
4. Los programas directores de Desarrollo Urbano de centros de población

#### II.- Derivados

1. Los programas parciales de Desarrollo Urbano
2. Los programas Sectoriales de Desarrollo Urbano
3. Los Programas Regionales de Desarrollo Urbano
4. Los esquemas de Desarrollo Urbano.<sup>56</sup>

Hasta este momento, en el Estado sólo se ha trabajado casi exclusivamente en programas del sistema estatal de planeación urbana pertenecientes al nivel **Básico**, es decir, se cuenta con programas municipales de desarrollo urbano, ya algunas zonas conurbadas tienen sus programas, además existe un programa estatal de desarrollo urbana y sólo algunos municipios tienen un programa vigentes<sup>57</sup> correspondiente a los programas de desarrollo urbano para centro de población, que es con el que cuenta la mayoría de los municipios, dejando claro que casi en su totalidad son o han sido rebasados por las manchas urbanas de sus respectivas ciudades.

No podemos referirnos en los mismos términos a los **programas derivados**, de ellos sólo hay algunos esfuerzos aislados en algunas ciudades, como el caso del

<sup>55</sup> Ley de desarrollo urbano del Estado de Michoacán de Ocampo. Art. 32

<sup>56</sup> Idem. Art. 33

<sup>57</sup> La zona conurbada de las ciudades de Zamora-Jacona.

promovido para la ciudad de Cotija, en el que se prevé lograr la denominación de origen del queso al que le da el nombre la ciudad citada.

### **III.6.3. Proceso metodológico establecido por la ley para elaborar programas de desarrollo urbano**

Los Programas de desarrollo urbano previstos en esta ley, contendrán los elementos básicos que hagan posible su congruencia y uniformidad metodológica para su debida ejecución técnica, jurídica y administrativa.<sup>58</sup>

- I.- INTRODUCCIÓN
- II.- DIAGNÓSTICO
- III.- OBJETIVOS
- IV.- ESTRATEGIAS
- V.- METAS
- VI.- ACCIONES DE INVERSION
- VII.- BASES FINANCIERO-PROGRAMATICAS
- VIII.-PROYECTOS ESTRATEGICOS
- IX.- CORRESPONSABILIDAD SECTORIAL
- X.- CRITERIOS DE CONCERTACION
- XI.- INSTRUMENTOS DE POLITICA
- XII.- ESTRUCTURA DE ORGANIZACIÓN Y DE CONTROL
- XIII.-ANEXO GRAFICO.

Igualmente en esta ley de planeación se establece el aspecto metodológico en la elaboración de los programas de desarrollo urbano en cualquiera de sus conceptos, ya sea en el básico o en los derivados, es previsto por la ley.

En los artículos subsiguientes, en la ley se prevé lo que representan los programas Estatales de Desarrollo Urbano, cual es su alcance y su integración, y hace énfasis<sup>59</sup> en la congruencia que el Programa estatal debe tener con el Plan de Desarrollo Nacional, el Plan Estatal de Desarrollo, el programa de

<sup>58</sup>Artículo 36. Ley de desarrollo urbano del Estado de Michoacán.

<sup>59</sup> art. 38 Ley de Desarrollo Urbano de el Estado de Michoacán de Ocampo

Ordenamiento Ecológico del Territorio, de los programas Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda, así como de otros programas expedidos por los gobiernos Federal y Estatal.

Bajo esta misma tónica, se va describiendo cada uno de los programas que integran el sistema estatal de Desarrollo Urbano, en los diferentes niveles de gobierno, y con los diferentes alcances a los que particularmente aspiran. De la misma forma, profundiza en el caso de las zonas conurbadas al dejar en claro que se efectuarán con la participación del Gobierno del Estado y de los Municipios participantes bajo un convenio que se promoverá en los siguientes casos:

- I.- Cuando solamente uno de los centros de población crezca sobre el territorio de uno o más municipios vecinos
- II.- Cuando se proyecte o se funde un centro de población y se prevea su expansión física o influencia funcional en territorio de municipios vecinos.
- III.- Cuando dos o más centros de población por sus características geográficas y Tendencias económicas se consideren una sola unidad urbana y pertenezcan a Territorios municipales distintos.

Por lo que a la administración del Desarrollo urbano se refiere, la ley lo define como el proceso de organización, ejecución, control y evaluación de las actividades que realizan las autoridades establecidas en esta ley, en coordinación con los sectores sociales y privados de la Entidad, a fin de ordenar y regular los asentamientos humanos y el desarrollo urbano<sup>60</sup>.

Destaca por su importancia, el énfasis que se hace en esta definición, acerca de que ésta debe ser una tarea conjunta, entre las autoridades y los sectores social y privado de la entidad federativa, pero sobre todo, el objetivo principal de esta actividad, enunciado como el ordenar y regular los asentamientos humanos y el desarrollo urbano. Ni el objetivo ni la coordinación han sido llevadas a efecto en el caso de estudio que nos ocupa, es decir, prácticamente la participación del sector social y el sector privado no se ha cristalizado, incluso sería motivo de algún estudio más completo la revisión de las actividades de los municipios en estas

<sup>60</sup> Ídem. Art. 75.

tareas, para poder emitir un criterio acerca de la participación de éste en las tareas concernientes al control del crecimiento urbano en su territorio. Como consecuencia del planteamiento anterior, la ordenación y control del desarrollo urbano no tiene resultados convincentes, es difícil que se den estos resultados cuando se pone en entredicho la participación de los sectores involucrados en estas tareas.

Corresponde a las autoridades estatales o municipales apoyar a la realización de fraccionamientos o conjuntos habitacionales y desarrollo urbanos de interés social dentro de las áreas delimitados como reservas territoriales cuando así se considere oportuno, conveniente y previendo que no se desvirtúe la finalidad asignada a la citada reserva. Esta ley confiere a los municipios la facultad de fraccionar terrenos, subdividirlos, relotificarlos y fusionarlos. Y estos, podrán auxiliarse de una o varias entidades promotoras del desarrollo urbano, a las que se le faculta para la compra.-venta de bienes inmuebles destinados preferentemente al interés social. A partir del artículo 129, se habla de la operación urbana con respecto a los fraccionamientos, que tipos existen, cual es su clasificación, las obras que se deben desarrollar en su urbanización, las respectivas áreas de donación correspondientes tanto al Gobierno del Estado, como al Municipio y a las destinadas a áreas verdes.

Esta ley también establece los requisitos que se deben cumplir para la autorización definitiva de los fraccionamientos en cualquiera de sus acepciones, así como de las penalizaciones que se imponen en caso de incumplimiento de esta ley, para por último, definir la forma en que los municipios deben hacer el proceso de entrega-recepción de los fraccionamientos, y el momento a partir del cual estos se deben hacer cargo de la dotación de los servicios municipales.

Aun cuando todos y cada uno de los títulos que estructuran esta ley son de suma importancia, para el efecto de nuestra investigación, los títulos tercero y once, son elementales para observar la forma de legislar del Estado de Michoacán con respecto a la planeación del desarrollo urbano, y la control del desarrollo urbano, por lo que es conveniente que se observe detenidamente ambos apartados.

El título tercero comprende once capítulos, en donde desarrolla los siguientes temas: Del sistema Estatal de Desarrollo urbano, Del programa Estatal de desarrollo urbano, de los programas municipales de desarrollo urbano, de los programas de ordenación y regulación de las zonas conurbadas, de los programas de desarrollo urbano de centro de población, de los programas parciales de desarrollo urbano así como de los programas sectoriales de desarrollo urbano, de los programas regionales de desarrollo urbano, de las conurbaciones en el territorio del Estado, de la consulta popular y de la administración de la planeación del desarrollo urbano.

Este capítulo pretende observar desde el punto de vista legal, la planeación del desarrollo urbano, desde el máximo nivel, que en este caso es el Estatal y por ello comienza con el programa Estatal de Desarrollo Urbano, no sin antes legislar en materia del Sistema Estatal de Desarrollo urbano, que anteriormente describimos detalladamente, y que nos habla de cómo pretende el Estado sistematizar la planeación del desarrollo urbano para lograr los objetivos deseados, y de la misma forma detalla los dos programas con los que cuenta dicho sistema, que es la parte de los programas básicos, y la parte correspondiente a los programas derivados.

Posteriormente, enumera a cada uno de los niveles de los programas tanto básicos como derivados, hasta llegar a la más mínima expresión dentro de los programas así como la muestra del trato de las conurbaciones y de la administración del desarrollo urbano; lo cual está señalado en los artículos del 29 al 85 de la citada ley.

En el título sexto, habla acerca de los fraccionamientos, su clasificación y sus lineamientos generales. Es muy significativa la clasificación que se hace de los fraccionamientos en esta ley, debido a que en cada estado existe una que rige exclusivamente al interior de su territorio, esto es, que la del Estado de Michoacán es única, al igual que en la mayoría de los Estados, no se profundiza demasiado en este tema debido a que es motivo incluso de otra investigación, puesto que existen muchos vacíos en esta ley al respecto, pero que no son concernientes al tema. Por el contrario, si haremos alusión al art. 154, que tiene que ver con los

Notarios y demás funcionarios habilitados con funciones notariales, en él, se limita a los mismos a no protocolizar o escriturar cualquier acto de transmisión de la propiedad sin contar con la autorización emitida por la autoridad competente. De la misma forma el Registro Público de la Propiedad o cualquier otra dependencia oficial, como el caso de Catastro, podrán hacer transcripciones de las operaciones inmobiliarias si no se cumple con el requisito de presentar la autorización correspondiente. Estas limitantes que rige la ley en cita, resultan trascendentales para nuestra investigación, debido a que la violación de este artículo desata muchas repercusiones padecidas por las ciudades michoacanas, más adelante entraremos al detalle en torno al tema.

#### **III.6.4. Obligatoriedad de los programas.**

Por lo que respecta al título once, este sólo se divide en dos capítulos, el de la obligatoriedad de los programas y el del desarrollo urbano, que incluyen del artículo 266 al 285, y en los que detalla la obligación de los ciudadanos de sujetarnos a los disposiciones de esta ley, así como la obligación de los dictámenes de uso de suelo y de su emisión por parte los ayuntamientos, la respectiva verificación por parte del gobierno del Estado por conducto de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA). También, hace alusión a las sanciones que corresponde a los que propicien fraccionamientos irregulares.

En el art. 266 de esta ley, que habla de que cualquier contrato relativo a la transmisión de la propiedad en predios que se encuentren dentro del área de acción de los programas correspondientes que se encuentre en vigencia, deberá contener la mención expresa de lo que sobre su uso o destino prescriban los programas correspondientes. En el área de los hechos, si se lleva a cabo la normatividad citada, es decir , en cualquier acto de traslado de dominio de propiedad, se hace alusión al uso de suelo que se tiene, como ejemplo podemos citar, en escrituras de predios fuera del área urbana, se enuncia “Predio rustico”, con lo que cumplen lo solicitado por la ley, es deseable que lo solicitado no terminara ahí, tal vez podríamos ir más a fondo y solicitar más datos por ofrecer,

pensando en que no fuera tan fácil dividir predios como se pretende hacer ver en la presente tesis.

### **III.6.5. Del desarrollo urbano**

En el capítulo segundo del título onceavo, nos habla del proceso que debe llevar todas las acciones, servicios o inversiones en materia de desarrollo urbano, que sean realizadas al interior del Estado, deberán sujetarse a lo establecido por esta ley y los programas de desarrollo urbano que estén vigentes en ese momento, independientemente de que pertenezcan al sector público o privado, de la misma forma, nos indica los trámites que deberán cumplir todos los que pretenden realizar alguna actividad concerniente al desarrollo urbano. En el proceso de la investigación, haremos una detallada explicación de cada uno de estos pasos, con el fin de contrastar este proceso marcado por la ley en la materia, con respecto a otros caminos que han sido utilizados para llegar al mismo fin.

Otro punto importante para esta investigación, es el referido al art. 285, en él hace alusión a las personas que propicien la ocupación irregular de áreas y predios dentro del perímetro de los centros de población, sometiéndolos directamente a las sanciones establecidas por la presente ley y demás disposiciones jurídicas aplicables. Es relevante esta información, debido a que por aquí es por donde comienzan las arbitrariedades tocadas en la presente tesis, primero son fraccionamientos irregulares para posteriormente someterlos a procesos que regularizan esta situación, con base en esto destacamos este apartado, recalcando el análisis posterior de las sanciones especificadas para quienes realicen tales actividades. Por lo que respecta a las sanciones establecidas por la ley en cita, ésta se sujeto únicamente a sanciones de tipo administrativas

Aun cuando esta ley presenta varios vacíos en materia legal, como el caso de las donaciones para los fraccionamientos denominados Rústicos tipo Granja, es un avance cualitativo para el desarrollo urbano y su planeación y lleva como objetivo regular en esta materia cualquier acción que pretenda incluirse dentro del crecimiento de la mancha urbana, y deja ver que el control en esta materia lo tiene

y lo ostenta el gobierno Estatal, aunque los gobiernos municipales tienen cierta soltura para ser los artífices de su desarrollo urbano, de tal forma que les concede la libertad de poder planear y operar el desarrollo urbano dentro de su territorio siendo elementos importantes dentro de la planeación, por que los municipios son los que viven los problemas urbanos de primera mano y son los que deben ofrecer respuesta directa a la comunidad, por lo que, es un avance que esta ley conceda la autonomía legal a los municipios en materia de su desarrollo urbano. Por otro lado, y a pesar de lo expresado en el párrafo anterior, existen una serie de candados en esta ley, que hace que no del todo quede al libre albedrío de los municipios, como es el caso de las verificaciones de congruencia de uso de suelo, que no es otra cosa que un candado de parte del Gobierno del Estado a la emisión de estos dictámenes por parte de los municipios, y en función tal vez de prever corruptelas es los niveles municipales.

También es esto lógico por el hecho de que dentro del Estado, son pocos los municipios que tienen la capacidad técnica y humana para desarrollar estas actividades en materia de planeación, y recae en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SUMA), la responsabilidad de ejercer la planeación del desarrollo urbano de los pueblos que no cuenten con la capacidad para asumir esta responsabilidad, que para el caso de Michoacán son la mayoría.

Bajo este contexto, podemos deducir el espíritu de la ley en cita, como la búsqueda de la organización de las manchas urbanas en la Entidad, pero por encima de ello, habrá que apuntar, que por ningún motivo prevé un camino alternativo para la división de grandes cantidades de terreno en lotes individuales, (fraccionamientos); así mismo, se da por sentado que mancomunadamente Estado y Municipios son los únicos que tienen la capacidad legal para llevar a cabo este tipo de acciones urbanas o de delegar esta responsabilidad a iniciativa privada, bajo la inspecciones de dichos niveles de Gobierno.

Es importante reflexionar el punto anterior, pues el desarrollo de esta investigación nos podrá ir mostrando el cómo se lleva a la práctica estos mandatos legales en la zona de estudio y si realmente es el único camino para llegar el objetivo final que

en este caso sería la división de predios en lotes es el marcado por esta ley o en su defecto, determinemos si hay algunas alternativas diferentes a este medio que participen activamente en la tarea antes citada.

### **III.7. El reglamento de construcción en el Municipio de Sahuayo Michoacán**

En la región de estudio, el único municipio que cuenta con un reglamento de construcción es el de Sahuayo y tanto el municipio de Jiquilpan de Juárez como el de Venustiano Carranza no se han preocupado por este concepto, dejando fuera de control o, en el mejor de los casos lo remiten a la legislación estatal, cualquier caso que se presente en materia de construcción arquitectónica dentro de sus límites territoriales.

En la cabecera municipal de Sahuayo, el reglamento fue presentado en la administración del entonces presidente municipal el Sr. Salvador García Higareda en el año 1997<sup>61</sup>, que fue publicado y tomó carácter de oficial, aun cuando hasta la fecha, ha tenido demasiados problemas con su aplicación, debido a que la población no acepta fácilmente entrar en el marco legal en esta materia, así como en cualquier otra. Esto tiene que ver con la idiosincrasia de los habitantes del municipio, y que además está en proceso de cambio, de ser una pequeña ciudad a una de mayor escala con los problemas típicos, y sin la infraestructura suficiente para poder superar rápidamente esta metamorfosis. Poder superar esto, es un proceso que requiere de tiempo y de experiencias para que la población poco a poco vaya asimilando transformaciones y además cobre conciencia de la necesidad de asumir el compromiso social y con el afrontar el temporal de cambio.

El reglamento de construcción entró en funciones el 20 de octubre de 1997, fecha en la que se llevó a cabo la reunión de cabildo que le daría validez.<sup>62</sup> Es necesario hacer mención de que dicha legislación, fue una recopilación de varios reglamentos de otras entidades, como el caso de la ciudad de Zapopan Jalisco, la ciudad de Morelia Michoacán, y el D. F. entre otros. Desde el momento en que

<sup>61</sup> Dirección de urbanística municipal de Sahuayo de Morelos

<sup>62</sup> Reglamento de construcción para la ciudad de Sahuayo de Morelos. Año 2000.

este fue desarrollado, constituyó un proyecto de legislación completo, que cumple con las expectativas del desarrollo urbano y del proceso de crecimiento de la ciudad de forma satisfactoria. Lo que ha dejado mucho que desear es su cumplimiento, desde el momento mismo de su nacimiento ya que hasta la fecha, por una u otra razón, no ha sido posible su aplicación de forma completa y los resultados esperados han tenido que esperar para mejores momentos, pues el entorno en el que debe desarrollarse no ha terminado de elaborarse.

Si observamos el objetivo mismo del reglamento, vemos que es el intento de las autoridades en su tiempo de organizar el proceso de urbanización que en ese momento se vivía, y que si bien es cierto, deja ver el control que se pretendía de la construcción. También es cierto que se deja ver el interés de quienes pretendían buscar la forma legal, para poder marcar un desarrollo urbano organizado y congruente con el entorno. De esta forma vemos el trato que se pretende dar a las vías públicas, y el carácter que le confiere al municipio para ser el organismo rector en el sentido urbano. El momento histórico que en ese tiempo se vivía, hacía sentir más fuertemente la necesidad de ampliar las calles por el ya desde entonces problema de la vialidad, por lo que se desarrolla un capítulo completo a los alineamiento; no obstante, este es un problema que todavía en la actualidad sigue vigente, pues no se ha desarrollado un estudio adecuado para reglamentar específicamente cada una de las calles de la ciudad, y por ello queda a expensas de las autoridades en turno, por lo que la idea se pierde en aras de los criterios utilizados. Pero, por otro lado, es un intento de organizar de alguna forma la traza urbana y que ha dado frutos, pues algunas de las calles han podido ser ampliadas y con ello beneficiar la fluidez de la vialidad.

También el reglamento de construcción, pretende de alguna forma zonificar la construcción de los edificios de acuerdo a las diferentes clases y usos, basados en el criterio que tiene el programa de Desarrollo Urbano vigente.<sup>63</sup> Hasta antes de esto, no había restricción alguna en este sentido, por lo que la falta de control en

<sup>63</sup> Art. 46 del reglamento de construcción. Op. Cit.

los usos del suelo, tomaba forma en el crecimiento urbano, y se traducían en problemas urbanos cada vez más radicalizados y potencializados.

La imagen urbana es una preocupación también de ese tiempo, por lo que en el artículo 48, se le destina un inciso a tratar de mantener armónico el paisaje urbano-arquitectónico del lugar, solicitando incluso la intervención de las autoridades en la materia como el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) para cualquier construcción con valor excepcional y que en caso de una nueva construcción, ésta se ajuste a las indicaciones del organismo encargado de regularlo.

### **III.8 Otras leyes que influyen en el desarrollo urbano**

Son muchas las leyes que mantienen interacción con el desarrollo urbano, debemos mencionar por su vigencia en primer lugar a la ley de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente del Estado de Michoacán, que fue publicada en el periódico oficial el jueves 13 de Abril del 2000, siendo Gobernador constitucional del Estado el C. Víctor Tinoco Rubí, con la intención de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y los recursos naturales en el ámbito de la competencia estatal.<sup>64</sup>

El código civil, es otro marco normativo que impacta directamente al ordenamiento territorial y al desarrollo urbano, mediante declaratorias que se relacionan con bienes patrimoniales al interior de sus familias, del control de los bienes<sup>65</sup>, de los bienes mostrencos<sup>66</sup>, de la posesión y el que más impacta de este código tiene que ver con la propiedad y todas sus variables<sup>67</sup> entre las que se encuentra la copropiedad, misma que define como: hay copropiedad cuando una cosa o un derecho pertenece proindiviso a varias personas<sup>68</sup>.

Para el código civil en ningún momento una persona puede ser obligada a mantener la condición proindiviso de un bien, asunto que ha sido tomado por los

<sup>64</sup> Art. 1. Ley de equilibrio ecológico y protección al medio ambiente del Estado de Michoacán.

<sup>65</sup> Libro segundo. Título primero, art. 677 del código civil del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>66</sup> *Ibidem*, artículo. 703.

<sup>67</sup> Título cuarto, capítulo I art. 763.

<sup>68</sup> *Ibidem*, art 856.

agentes inmobiliarios para dividir lotes de grandes dimensiones en pequeños terrenos obteniendo beneficio personal a un costo social muy elevado. En el desarrollo de esta investigación se puntualiza más este tema porque se convierte en un punto toral en la problemática planteada en esta investigación.

La ley de obra pública, el código penal, la ley de agua potable y alcantarillado son otras variantes que presentamos en este tema, mismos que afectan de forma directa al desarrollo urbano y que por razones de tiempo y espacio no profundizamos, dejando testimonio de lo importante que resulta todo este tejido normativo para el fortalecimiento de las instituciones y el buen accionar de nuestra sociedad.

## **Capítulo IV. la planeación urbana en México**

### **IV.1 breve reseña de la planeación en México**

#### **IV.1.1. Antecedentes.**

Como parte de esta investigación, creemos necesario conocer de cerca el cómo ha sido la planeación en nuestro país, cual ha sido su proceso de consolidación, pero sobre todo cuales han sido sus efectos producidos en el ámbito de nuestro estudio, por ello nos acercaremos a un recorrido por los eventos más importantes que se han dado cita en nuestro país para la toma de decisiones, mismos que posteriormente se desencadenan en el sistema de planeación de nuestro país, con ello contaremos con las herramientas que nos pueden dar luz con respecto al presente de la planeación en nuestro entorno, pero de una forma más específica, a la planeación urbana de nuestra entidad federativa. Ya con un panorama más amplio sobre este tema, visualizamos de mejor forma la interacción existente entre el ejercicio de la planeación urbana y el accionar de los diferentes agentes del poder judicial, conociendo sus particularidades y sobre todo las coyunturas que éstos últimos aprovechan para beneficiarse en forma particular, dejando de lado los intereses de la comunidad y la salvaguarda de su entorno natural.

#### **IV.1.2. 1925-1970 Intentos aislados de impulso a través de la planeación**

Los primeros esfuerzos del Gobierno de la República para imprimir orden a la toma de decisiones desde un punto de vista regional son en el año de 1925 con la creación de las comisiones nacionales de caminos y riegos, con la intención de dar coherencia y racionalidad al proceso de toma de decisiones y a la asignación de recursos<sup>69</sup>. El contexto en el que se desarrolla este planteamiento es un ambiente de incertidumbre y de inestabilidad política y social, debido a la gran revuelta de 1910, en la que se derrocara al porfiriato. Dos años después se buscó

<sup>69</sup> La planeación en la historia Nacional. Ob. Cit.

un apoyo en el Área agrícola en el norte del país y la región de la laguna, siendo así como se implementan los bancos agrícolas y ejidales en el año de 1926.<sup>70</sup>

Un avance significativo en materia de planeación, es en el año de 1930 cuando se expide la **Ley Sobre Planeación General de la República**, cuyo objetivo principal era organizar y dirigir integralmente las actividades de las diversas dependencias del sector público. Los principales enfoques que se dieron en ese entonces son:

1. La división del territorio Nacional en zonas
2. La planeación y zonificación urbana y regional, y la formación de los planos reguladores del distrito y territorios federales.

En el año de 1940, se diseña una estrategia para promover el crecimiento industrial y se plantea la sustitución e importación de bienes de consumo e intermedios, aprovechando para fortalecer el sector agropecuario, toda esta condición favoreció para el establecimiento del llamado “milagro mexicano”, etapa que mantuvo a nuestro país en apogeo incluso hasta los años 80s.<sup>71</sup>

Un ejemplo de impulso a la planeación regional se dio en el año de 1946, al establecer las primeras **comisiones para el desarrollo de cuencas hidrológicas**, como es el caso de Papaloapan, Tepalcatepec, Grijalva y Balsas, en donde se aplicaron fuertes inversiones en la infraestructura hidráulica.<sup>72</sup> Por carecer de una visión global, se dieron de forma aislada y desarticulada. En 1956, también se intenta apoyar zonas de rezago como el caso Ciudad Sahagún en Hidalgo, con la construcción de una zona industrial, y algo parecido resulto en el año de 1959 con el cultivo en la selva Lacandona.

Un apoyo decidido a la industrialización en la primera mitad de los años 60s, fue la hidroeléctrica de infiernillo, porque con el aporte de energía eléctrica se produjo un incremento en los índices de industrialización, que para ese entonces ya eran significativos en el Distrito Federal y Monterrey.

<sup>70</sup>La planeación en la historia Nacional

<sup>71</sup> Garza Gustavo. La urbanización de México en el siglo XX. Editorial Colegio de México, 1986 México., p.49

<sup>72</sup> Desarrollo económico regional. David Parking y Timothy King Ob. Sit. P45

Para el año de 1968, nace la **Comisión de Estudios del Territorio Nacional** (CETENAL) hecho trascendental porque es con el que se da inicio al levantamiento cartográfico de la Nación, que resulta de vital importancia para la planeación urbana. Este es el antecedente inmediato de lo que ahora conocemos como INEGI., organismo encargado de generar los estudios demográficos oficiales en nuestro país.

**Los primeros planes y programas.-** Ya en los años 70s., la concentración de la industria en algunas zonas del país comenzaba a tener repercusiones negativas y es por ello que se inicia una política de apoyo a las zonas y sectores antes descuidados. Los factores externos que repercutieron fuertemente son la inestabilidad internacional y la consecuente disminución de exportaciones.<sup>73</sup> Así, se crearon mecanismos administrativos dirigidos a coordinar la acción de diferentes organismos de gobierno; tal es el caso de la Comisión Nacional de zonas áridas, Comisión coordinadora de puertos, la Comisión nacional de la industria Azucarera y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. En el 71 se agudizan los problemas en la península de Yucatán, el gobierno Federal responde con la creación de los **comités promotores de desarrollo económico (COPRODES)** de esa entidad primero, que con el tiempo aparecería una en cada entidad federativa. Otras experiencias en materia de planeación estatal, pudiera ser el plan de desarrollo industrial de Sonora, El programa de desarrollo integral de Guanajuato, en el 61 y en el 67 respectivamente, y los programas de desarrollo de Jalisco y Baja California Sur durante los primeros años de la década de los 70s. En el año de 1972 se otorga un impulso sin precedente a la zona del sudeste, siendo aquí cuando nace el desarrollo turístico de Cancún, en Quintana Roo, y también se promueve la actividad pesquera en el área de Oaxaca, en Salina Cruz., así mismo es el año en el que se promulgó la ley federal de Aguas y los primeros intentos de descentralizar la industria del Distrito Federal con el **Decreto de descentralización de la industria de la ciudad de México.**<sup>74</sup>

<sup>73</sup> Antología de la Planeación en México 1917-1985 Ob. Sit p. 55

<sup>74</sup> La planeación en la historia Nacional Ob.sit p. 89

Por lo que respecta a las políticas de planeación regional desde los años treinta y hasta los años setenta, al igual que en otros países, éstas se basaron en acciones particulares de regiones. Durante la administración del Presidente Echeverría, se ve una influencia predominante del pensamiento Latinoamericano, con una concepción integral de política regional Nacional que había llegado a su máxima expresión veinte años antes sobre todo en Francia.<sup>75</sup> Ya en el Sexenio de López Portillo, la política regional se fracciona en tres grandes troncales: SAPO que era un instrumento bilateral de coordinación del gasto público con los Gobiernos Estatales; todos estos manejados desde la Secretaría de programación y presupuesto (SPP), así como otros programas que se manejaban desde el Gobierno Federal como el caso de COPLAMAR. Manejado por el Instituto Mexicano del Seguro social.

El 28 de enero de 1973 se decretó la creación de **la Comisión Nacional de desarrollo regional** para la elaboración de un plan que lograra el desarrollo equilibrado del país. Este órgano propuso la parte normativa de la programación de inversiones para el desarrollo económico y social a nivel regional. Posteriormente esta comisión sería **La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano**, que apoyaría la creación del plan Nacional de Desarrollo Urbano que enfatizaba el proceso de desarrollo integral del país. En este mismo año, surgió el programa de inversiones públicas para el desarrollo rural, que fue el primer instrumento financiero multisectorial que canalizaba mayores recursos a las zonas rurales. Programa Integral Para el Desarrollo Regional (pider). A finales de este año se creó la Dirección General de desarrollo Regional dentro de la secretaría de la Presidencia para coordinar el trabajo de los (coprodes).

El año de 78, es un año en el que la federación toma una serie de medidas tendientes a promover el desarrollo regional, mismas que toman en cuenta la planeación estatal y regional para su definición. Algunas de estas acciones son el programa de Estímulos para la descentralización Territorial para las actividades industriales, el plan de acción inmediata para la promoción y desarrollo de la

<sup>75</sup> Ferreira Héctor. Continuidad y cambio de la política regional. Editorial, año y p.

industria pequeña y mediana, la creación de dos fideicomisos para la constitución de otras ciudades industriales como son Xicotencatl en Tlaxcala e Iguala en Guerrero, así como la creación de los decretos cuyo fin era el fomento industrial en las franjas fronterizas y el abastecimiento de productos elaborados por la industria nacional en las franjas fronterizas. También en este año se publica el **Plan Nacional de Desarrollo Urbano**, que contiene la política de asentamientos humanos que planea la distribución de la población y el ordenamiento del territorio mexicano.

En el año de 1979 aparecen otros dos decretos que afectan el desarrollo regional del país, en el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del programa de estímulos para la desconcentración territorial y el que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales para promover un desarrollo regional más equilibrado. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial surge este mismo año y contiene un enfoque regional dentro de sus planteamientos, en los que se pretendía desconcentrar territorialmente la actividad económica. Los COPRODES de los 31 estados de la república formularon por vez primera sus planes de desarrollo bajo un esquema homogéneo y en forma simultánea. A pesar de que se tuvieron demasiadas carencias y falta de participación de algunos sectores claves como es el social y el privado, fue un buen proyecto por la sincronización de la planeación, pero la falta de enlace entre las fases de planeación e instrumentación minimizaron los resultados.

En los inicios del 80, la Administración Pública Federal adoptó esquemas de sectorización, y sus programas se agruparon en sectoriales, concertados y de desarrollo estatal a los cuales se le incorporó el PIDER y se estableció la vigencia permanente del convenio quitándole el carácter de anual. Se le dio importancia a la comunicación y al dialogo, en el foro permanente que se estableció a mediados de ese año. Este foro se institucionalizó como la reunión nacional de funcionarios de gobierno de los estados y de la secretaría de programación y presupuesto. Como resultado de este foro, se sustituyeron los COPRODES que tenían carácter

federal, por los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), organismos que quedaron bajo la responsabilidad política y jurídica de los gobiernos Estatales. Entre los años 76 y 80 del siglo pasado, se evidenció la deficiencia de coordinación causada por la falta de documento rector en las tareas de planeación. Los esfuerzos sectoriales y estatales plasmados en cada plan, sirvieron de insumo para la elaboración y presentación del Plan Global de Desarrollo en abril de 1980, en el cual se incluía un apartado de política regional y urbana.

Habría que hacer especial mención de lo sucedido en el año de 1976 en Vancouver, Canadá, en donde tuvo lugar la conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, que se celebrara del 31 de mayo al 11 de junio del mismo año. México participó en la Conferencia llevando un mensaje político en las palabras del entonces presidente de Constitucional, Lic. Luís Echeverría Álvarez y lo más sobresaliente fue el sólido instrumento legal para cooperar a la formulación de los criterios que regulen la relación entre las poblaciones y su medio. Este instrumento es la **Ley General de Asentamientos Humanos**.<sup>76</sup> Con ella, en nuestro país se sentaron las bases para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio Nacional.

#### **IV.1.3. La planeación como herramienta de estado**

En el año de 1983, se abroga la ley de planeación de 1930 y se promulga una nueva ley de planeación, en donde se ve ésta como un medio para el eficaz desempeño del Estado sobre el desarrollo integral del país.<sup>77</sup> Es aquí donde por primera vez se habla de la participación social en la planeación, y dentro de esta ley, el capítulo tercero, se dedica a este rubro por completo. Cabe hacer mención que la propia ley de planeación, establece para el ejecutivo federal la responsabilidad de elaborar, aprobar y publicar en el ámbito del sistema Nacional de Planeación el Plan Nacional de Desarrollo dentro de los primeros seis meses de la gestión. Las condiciones de la economía mexicana eran de completa crisis, y

<sup>76</sup> Memorias de Vancouver 1976

<sup>77</sup> Ley de planeación 1983 ob cit p.34

por ello el plan se basaba en la necesidad de ordenar el esfuerzo colectivo, emplear racionalmente los recursos naturales con que cuenta el país y lograr la óptima utilización del potencial de sus recursos humanos, a fin de mejorar y hacer eficiente la capacidad de respuesta del Estado Mexicano ante las condiciones presentes internas y externas.

Los objetivos de dicho plan eran claros y precisos:

- Conservar y fortalecer las Instituciones democráticas
- Vencer la crisis
- Recuperar la capacidad de crecimiento
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas, y sociales.

A partir de entonces el plan Nacional de Desarrollo 89-94 marca una etapa de suma importancia para el país, pues se sientan las bases del libre mercado y la globalización dentro del mismo; es un plan en el que encontramos un contexto en el que se habla de cambio político, económico y social en el que se amplíen los límites que estrechan nuestra libertad individual y colectiva<sup>78</sup>

El objetivo primordial de este plan en el Salinato es la modernización del país y la apertura de nuestro mercado al mundo., específicamente los objetivos que destaca son:

- La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses económicos de México en el mundo.
- La ampliación de la vida democrática.
- La recuperación económica con estabilidad de precios.
- El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

Es una etapa en la que la renovación de la ley de planeación que se lleva a cabo en el 83, da sus primeros frutos y surge el plan al que hacemos alusión, y de aquí a la fecha se ha acatado en cada inicio de las administraciones federales posteriores.

<sup>78</sup> Plan nacional de desarrollo 1989-1994

En el plan Nacional 1995-2000 el contexto es diferente, ya se han dado las condiciones para la globalización y ya contamos con un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, y varias alianzas internacionales que aceleran el ingreso de nuestro país en esta dinámica comercial. De esta forma los objetivos que se trazan en este plan giran en este entorno:

- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano
- Consolidar un régimen de convivencia Social, regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Éstos son sólo unos de los eventos que han tenido que ver con el desarrollo de la planeación en nuestro país, y en ellos vemos una larga lista de iniciativas e intentos que se han hecho por planear el crecimiento organizado al que aspira nuestra comunidad. También son eventos en los que la economía, la política y el desarrollo urbano se han visto entretejidos, de tal manera que no se demuestre a ciencia cierta el fin de uno y el principio de otro, pero sobre todo eventos en los que la falta de integración y de un criterio general ha sido el común denominador, eventos aislados que si bien es cierto llevan buenas intenciones, no han logrado incidir los suficiente en la directriz de Nuestra Nación.

Existen avances en materia legal, como el caso de la ley de asentamientos humanos, en la que la planeación urbana descansa su normatividad y su ideal político en cuanto a la forma de interrelacionarnos en los asentamientos humanos.

Este soporte legal, también es producto de todo este acontecer en nuestro país, que han marcado el punto de arranque para la búsqueda de nuevas alternativas en materia de planeación con el objetivo concreto de ofrecer una vida digna a nuestra comunidad.

**En materia específica de planeación urbana**, a partir de esta ley de 1976 se dio un cambio radical a partir del cual se crearon nuevas instituciones de desarrollo urbano de alto nivel, nuevas políticas tendientes a mejorar el crecimiento de las ciudades, nuevas dependencias gubernamentales encargadas de procurar el ordenamiento territorial., en fin, se vio el desarrollo urbano como un problema al que había que atender y sobre el que recaerían más tarde situaciones de verdadero riesgo para las manchas urbanas y la concentraciones de movimientos sociales. El fenómeno de la concentración de la población en unas cuantas ciudades está resultando un serio reto para la planeación urbana, pues ha trastocado problemas que van más allá de una disciplina, y llegan al ámbito multidisciplinario para hacer cada vez más complejo el funcionar de las ciudades. No ha sido fácil llegar a ver que el crecimiento urbano es un problema que vive y que no puede llegar a ser visto desde un punto de vista aislado, sino que por el contrario, es un problema que requiere de consenso y de diferentes criterios científicos.<sup>79</sup>

Hasta aquí, sólo hemos esbozado una breve reseña de cómo han sido los intentos por incurrir en el ámbito de la planeación en México, pero es necesario que profundicemos en el área conceptual de la planificación, con la idea de analizar si todos estos intentos realmente han sido efectivos y si es posible una planeación en nuestro contexto socio-.urbano a fin de desmembrar el proceso de planificación de nuestro país, ( si es que ha existido ) para tratar de definir cuál es su objetivo, quienes regulan esta actividad y para quienes va dirigida.

Existen muchas acepciones de la planificación, las hay desde quien habla desde el más puro tecnicismo, hasta quienes profundizan en el materialismo histórico y

<sup>79</sup> Coraggio ( teoría de la vaca ) que parte de la idea de que cada especialista ve a la vaca desde su perspectiva muy particular, el veterinario, sólo ve un animal, el arquitecto, ve los espacios que tiene que generar para el hábitat de la vaca etc..

desarrollan muy adecuadamente un criterio real de planificación, en el que se incide directamente con el modo de producción de cada país.

En el marco actual del país, nos enfrentamos a una problemática urbana, que presenta serias deficiencias tanto en las grandes concentraciones de las megalópolis, así como al nivel regional, en donde la falta de desarrollo e impulso, va dejando cada vez más retroceso y desintegración, sin tomar en cuenta que hay antecedentes de intentos por desarrollar planeación urbana regional, como lo es el caso de las comisiones nacionales para las cuencas hidrológicas, que no obstante de que en las regiones donde se pusieron a prueba dieron resultados prometedores, específicamente en el valle del Tennessee (tva), al ser aplicadas en otros territorios y con condiciones sociales y físicas diferentes, no lograron incidir directamente en el desarrollo integral. En Latinoamérica podemos citar los casos de la corporación de Santa Ana en el Perú, en el año de 1943, la comisión del Papaloapan en México, en el año de 1947, la comisión del valle de San Francisco en Brasil, en el año de 1948 entre otros.<sup>80</sup>

## **IV.2 Estructura Federal de la Planeación Urbana**

### **IV.2.1. Integración de la Planeación urbana a la Secretaría de Desarrollo Social.**

En los últimos años, la planeación urbana está viviendo problemas agudizados en los tres niveles de Gobierno, en el nivel Federal, ha tenido que pasar a segundo término, pues lo que antes era regido por una secretaría exclusiva casi para el desarrollo urbano y la ecología, ahora es operado desde una secretaría en la que se involucran necesidades sociales como la salud, la educación y en general el desarrollo social de nuestro país. Ahora es manejada por una subsecretaría y sólo tiene prioridad en ciudades que rebasan los 100,000 cien mil habitantes<sup>81</sup>, dejando para que se manejen desde otros niveles los centros urbanos que no se incluyen en este rango. Este y otros fenómenos están teniendo un papel protagonista en el

<sup>80</sup> Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica Latinoamericana de la planificación regional.

<sup>81</sup> Programa hábitat operado por la Secretaría de desarrollo social (SEDESOL)

operar de la planeación urbana a nivel federal y habrá que revisarlo para estar en condiciones de conocer su impacto en la sociedad.

Los Programas Nacionales de Desarrollo Urbano son emitidos por el ejecutivo Federal, después de plantear el proyecto de Nación que se proponen en el plan Nacional de Desarrollo quedando marcado el criterio a seguir del plan antes citado, y la dependencia encargada de la observancia de este proyecto es la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a través de la **subsecretaría de desarrollo urbano y ordenación del territorio**.

Esta secretaría lleva como objetivo, no solamente la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, sino que carga con la no fácil tarea de erradicar la pobreza tanto urbana como rural del país. Hoy en día, dicha dependencia plantea cumplir sus objetivos por medio de varios programas como lo es el programa **progres**a, el de **micro regiones** y más actualmente **hábitat**. Esta secretaría de reciente creación<sup>82</sup> se plantea desde un punto de vista muy diferente del que se veía con anterioridad, pues su inmediato antecesor fue la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), en la que, como su nombre lo indica, existía una relación directa entre el desarrollo urbano y la ecología, en este nuevo esquema, el desarrollo ecológico se encarga a la SEMARNAT (Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales) y el crecimiento de las ciudades así como el ordenamiento territorial recae en la SEDESOL para de esta forma ligarlo directamente al desarrollo social.

Por todo esto, habrá que denotar que actualmente la federación se ve en la necesidad de correlacionar el gasto que deba de ejercer tanto para el desarrollo social como para el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, hecho que en las condiciones actuales del país, de alguna forma encauza los recursos hacia necesidades tan fuertes de la sociedad como lo es el ramo de la **educación** y la no menos importante rama de la **salud pública**, temas que ocupan un lugar cada vez más destacados en las agendas de las naciones. De esta forma, en el año 2002 se destinó del total de recursos para el desarrollo social, el 21% para la

<sup>82</sup> Formada en el Salinato y su primer secretario fue el Sr. Luis Donaldo Colosio.

salud, el 41% para la educación, el 23.8% para la seguridad social y el 11.4% para el desarrollo regional y urbano, 83 el resto se integró a otros rubros. Esto advierte, que la federación prevé la necesidad de apuntar los recursos hacia otras necesidades de la sociedad, en las que no necesariamente lleva como prioridad al desarrollo urbano y el ordenamiento territorial. Resulta medular esta situación para nuestra investigación debido al rol que ahora juega la planeación urbana en el esquema nacional, antes de la creación de la SEDESOL, la planeación urbana cobraba un papel preponderante y ahora pasa a segundo término; dicho de otra forma, se denota que ahora la prioridad no es el ordenamiento de nuestras ciudades ni su relación con el medio ambiente. Tal vez esto de alguna forma explique el creciente deterioro que presentan la mayoría de las ciudades de nuestro país, pues se cristaliza esta operación del nivel federal en descuido del desarrollo urbano, pero sobre todo de una falta de planeación de los principales complejos urbanos mexicanos. Cabe hacer la observación que la desaparición de la SEDUE se lleva a cabo en el Sexenio del Presidente Salinas de Gortari, poco antes de que se diera a la luz pública la precandidatura del fallecido Luís Donaldo Colosio.

#### **IV.2.2. Política Actual propuesta para el desarrollo urbano en la Nación**

El planteamiento de la SEDESOL para el desarrollo urbano está integrado en el programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006, y cuyos objetivos a continuación describimos:

1. Maximizar la eficiencia económica del territorio garantizando su cohesión social y cultura.
2. Integrar un Sistema Urbano Regional en sinergia con el desarrollo regional en condiciones de sustentabilidad: gobernabilidad territorial, eficiencia y competitividad económica, cohesión social y cultural, planificación y gestión urbana.

---

<sup>83</sup> Presupuesto de egresos de la federación del año 2000

3. Integrar suelo urbano apto para desarrollar como instrumento de soporte para la expansión urbana, mediante la satisfacción de los requerimientos de suelo para la vivienda y el desarrollo urbano.

Para la actual administración Federal, es prioritario buscar un ordenamiento territorial, maximizar la eficiencia económica del territorio, para que con ello se impulse el desarrollo de las regiones, fortaleciendo y promoviendo la **internacionalización de las ciudades** y un proceso de urbanización ordenado, para manejar una dualidad de fuerzas, en las que una se ve como consecuencia de la otra; es decir, que el proceso de urbanización y ordenamiento de las ciudades abra las puertas a la internacionalización, pretendiendo que en la actualidad las fuerzas de la globalización se sienten en las ciudades, y éstas a su vez, compitan entre sí para la atracción de los efectos de la globalización, las regiones y las ciudades que más competitivas sean, son las que enfrentarán en forma efectiva el reto de internacionalizarse.<sup>84</sup>

Como señalamos anteriormente, el aspecto social, para esta administración, sería consecuencia de la optimización del ordenamiento territorial lo cual garantizaría su cohesión política, social y cultural; e integraría la sinergia entre ciudades y regiones en condiciones de sustentabilidad<sup>85</sup>

Sostener que el aspecto social deba mejorar en consecuencia de la optimización del territorio, en el sentido estricto y puro de la economía, puede dejar de lado elementos que juegan en este ámbito, propiciando que la sociedad en general no sea quien reciba los beneficios, dado que son quienes directamente manejen la producción, pero quienes no ven reflejado sus esfuerzos en sus ingresos, sino que por el contrario, se ven cada vez más segregados y más inmersos en la marginación y la falta de oportunidades. En la carrera de las ciudades por figurar entre las que atraigan más inversión producto de la globalización, y con ello obtener los **beneficios** que este fenómeno acarrea, se pagan altos costos sociales y ecológicos que no se cuantifican, y que provocan destrucción del medio

<sup>84</sup> Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 21.

ambiente tanto rural como urbano, así como desintegración étnica, social y cultural.

El camino a la globalización parece ser un destino del que no podemos rehuir y en el que todas las Naciones del mundo, en mayor o menor grado participamos. México no es una excepción, y su integración a los grandes mercados tanto de América del Norte como al mercado Europeo, por nombrar sólo algunos, así como su fortalecimiento, parecen ser la perspectiva principal de nuestros dirigentes, y este programa refleja este sentir y en él, se deja ver el destino que se tiene para el ordenamiento territorial y el papel que deban desarrollar las ciudades y las regiones dentro de este marco. Lograr su máxima expresión de eficiencia en el campo de lo económico deberá ser su destino para con ello poder participar en el camino de la apertura comercial ante el mundo entero.

Conocer la estructura principal del programa, (PNDU-OT 2001-2006) nos clarifica estas ideas y pone de manifiesto el enfoque antes citado:

Inicialmente encontramos una explicación del sustento jurídico y del papel de la participación ciudadana como base de este programa, que se presenta a manera de introducción. Posteriormente se plantea un nivel de arranque en el que se describe el estado actual, como es el sistema Nacional de Desarrollo Urbano y los retos a los que se enfrenta la nación en la materia.

El escenario al que queremos llegar los mexicanos es un tercer episodio, en él veremos una perspectiva para el año 2025 y cuál sería la misión para el año 2006, tomando en cuenta al territorio y su ordenamiento como política de Estado. En un cuarto episodio se marca el camino que vamos a tomar de acuerdo a los objetivos y las políticas de ordenamiento territorial y acción urbana, políticas de desarrollo urbano-regional, políticas de suelo y desarrollo territorial y la preservación y atención de impactos para desastres naturales tanto en zonas urbanas como rurales.



4. Aplicación de fondos de ordenación del territorio en dos vertientes, Fondo regional compensatorio y fondo regional estructurante.

Por su importancia en el fondo ideológico del PNDU-OT, así como en la idea general del actual gobierno, resulta importante escribir al pie de la letra el siguiente párrafo:

Esta revalorización se realiza en momentos en que se fortalece la integración regional en las cuatro “fachadas nacionales”: los frentes geográficos vinculados directamente con el TLCAN (Norte) el TLCUE (Golfo de México), el acuerdo con la APEC (Pacífico) y el plan Puebla-Panamá (Sur-Sureste). Asimismo, es oportuno en función de los nuevos datos generados en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, en los cuales se identifican nuevas dinámicas espaciales y mutaciones territoriales acompañadas por las migraciones, los cambios en el ámbito rural y las nuevas dinámicas urbanas de metropolización en constelación de ciudades. Rururbanización en localidades menores y suburbanización en las periferias de ciudades que ocupan y estructuran al territorio nacional.<sup>87</sup>

Abrir la puerta del país a los grandes capitales, es a lo que apuesta el actual gobierno<sup>88</sup>, y en esta estructuración del territorio, pretende dejar sentadas las bases para que esta variante del sistema de producción capitalista fortalezca su intervención.

#### **IV.2.2.2. Organigrama de la SEDESOL**

Hoy por hoy descansa la planeación del desarrollo urbano en esta secretaría, que desde su nivel Federal controla la perspectiva que se vislumbra en esta materia para los años venideros en nuestra Nación, por ello resulta conveniente que observemos como se estructura, como se maneja y como opera esta dependencia Federal, con el objetivo de adentrarnos al funcionamiento de la planeación Urbana desde su jerarquía principal.

<sup>87</sup> PNDU-OT p. 97

<sup>88</sup> Esta política pública fue impulsada en el Gobierno del Lic. Vicente Fox Quezada.

La secretaría de Desarrollo Social, para lograr su objetivo, se divide en 3 subsecretarías en las que delega la responsabilidad de fortalecer el desarrollo social y el ordenamiento del territorio, además de organizar el desarrollo urbano, y que a continuación enunciamos:

1. Subsecretaría de desarrollo social y humano.
2. Subsecretaría de desarrollo urbano y ordenación del Territorio.
3. Subsecretaría de prospectiva, planeación y Evaluación.

Por ser directamente la Subsecretaría de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio la que directamente se encarga de marcar la directriz del tema de estudio, es pertinente conocer las actividades que desarrolla para este fin.

#### **IV.2.3. Instrumentos de Acción**

##### **Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio**

1. Representar a la Secretaría en los comités interinstitucionales que se constituyan para el desarrollo urbano y la ordenación del territorio, particularmente los que se convoquen con motivo de la política regional promovida por el presidente de la República.
2. Diseñar, promover, proyectar, normar, coordinar y articular, en lo que compete a la Secretaría, la política de ordenación del territorio y de acción urbana y regional, así como la política nacional de desarrollo urbano y regional.
3. Diseñar, promover, normar y coordinar en el ámbito institucional, la política de suelo y reservas territoriales.
4. Instrumentar las actividades específicas encomendadas a la Secretaría, en relación con las políticas del territorio, de desarrollo urbano y regional y de suelo y reservas territoriales.
5. Elaborar el proyecto del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y vigilar su adecuado seguimiento.
6. Ejercer las atribuciones que confiere a la Secretaría la ley General de Asentamiento Humanos.

Por lo anterior, podemos concluir que específicamente **en materia de desarrollo urbano y su planeación, queda en manos de la subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio**, y que además, tendrá que promover la ordenación del territorio, pero por encima de todo esto, es la encargada de elaborar el proyecto del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, que es el Instrumento rector de la planeación urbana del país. Esta subsecretaría, visualiza al desarrollo urbano desde la perspectiva de un contexto globalizado, en el que las ciudades están llamadas a desempeñar un papel cada vez más estratégico en la dinámica económica, política, social y cultural. Prevé también, que para integrar el desarrollo urbano con el desarrollo de las políticas sociales, un instrumento que denomina **el programa hábitat**, con el que enfrenta a los desafíos de la pobreza y el desarrollo urbano, descansado en líneas de acción que combina, el mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento de las zonas urbano-marginadas con la entrega focalizada de servicios sociales y acciones de desarrollo comunitario.

En el PRIMER FORO NACIONAL HABITAT, celebrado en la ciudad de Puebla., el día 26 de julio del año 2002, en el que se congregaron los organismos rectores de la planeación urbana <sup>89</sup>, al que el municipio de Sahuayo fue invitado, se dio a conocer un diagnóstico que la SEDESOL tiene en torno a la clasificación de las ciudades por tamaños, y creo que será sustancioso detallarlo a continuación con el objetivo de enmarcar la zona de estudio desde el punto de vista oficial y con los datos que ellos proporcionan y con ello involucrar a las tres ciudades para las cuales está dedicada nuestra investigación.

En el año 2001 existían 122 ciudades con más de 50,000 habitantes, que albergan 59.7 millones de habitantes, que representa un 59% de la población total de la Nación, es importante hacer hincapié que la ciudad de Sahuayo está inmersa en este sector. En prospectiva, se espera que para el año 2025 contemos con 138 de estos centros urbanos albergando a un total de la población de 80 millones,

---

<sup>89</sup> Congreso al que se invitaron sólo a las autoridades municipales de comunidades mayores de 50,000 habitantes.

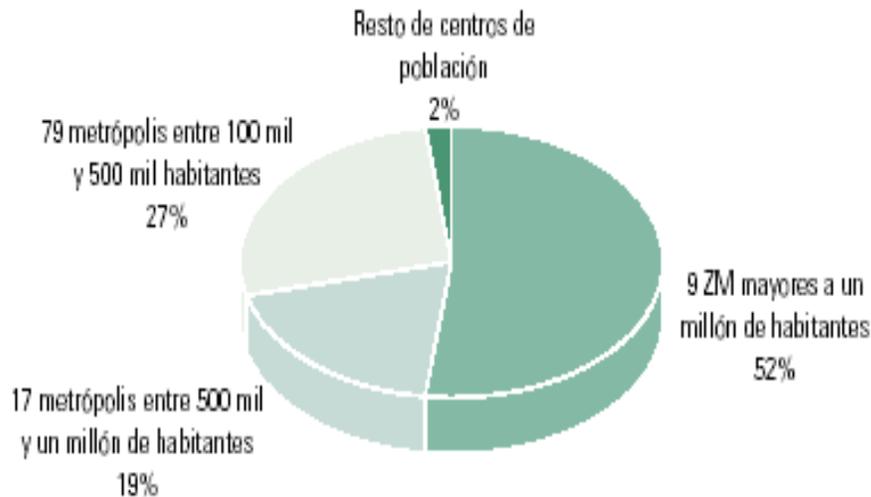
equivalente al 62% de la población total de la República.<sup>90</sup> Ciudades con más de 1 millón de habitantes sólo existen 9, que concentran al 57% del total de la población de ciudades mayores de 50,000 habitantes. En el 2025, estas ciudades serán un total de 15 y el mismo porcentaje crecerá a 65%. En el marco de las ciudades de medio millón a 1 millón de habitantes, contienen un total de 18.5% de los pobladores en ciudades de más de 50,000 hab. Concentrados en 16 ciudades y que para el año 2025 se elevarán en una unidad, pero bajará su participación al 15.38%. El siguiente rango, en el que se integran las ciudades de 100,000 a medio millón de habitantes, que actualmente alojan el 19.17% de la población de ciudades de más de 50,000 hab. Y que pasará a 55 en el 2025, disminuyendo su importancia relativa al 15.92%. Debemos destacar que en este rango, dando por hecho el fenómeno de la conurbación, se encuentran los municipios pertenecientes a la región Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza.

---

<sup>90</sup> Dr. Fernando Greene Castillo. Coordinador del programa de maestría y doctorado en urbanismo de la UNAM. Primer Foro Nacional Hábitat Poblamiento y demandas de ciudades mayores de 50,000 habitantes.

## Grafica No. 1

### Distribución de áreas urbanas.



Fuente: Elaborado con base en INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, México, 2001

Existen una serie de características, que de acuerdo al estudio de la SEDESOL, son comunes a las ciudades dependiendo del tamaño y las condiciones específicas de la región. Por lo que respecta al tamaño, cuando las ciudades rebasan el umbral de la población de los 500.000 hab. que hasta este momento son 28 en nuestro país, inician un **proceso de desconcentración y descentralización de las actividades económicas de sus centros históricos**, mismos que hasta ese punto en el tiempo coincidían con los centros de negocios de estas ciudades (cabe hacer notar que la ciudad de Sahuayo ya se encuentra en este proceso y comienzan a tener vida los subcentros, sin que necesariamente coincidan con el centro histórico,). Este fenómeno, una vez que inicia, altera de manera importante la estructura de valores del suelo de la ciudad que antes del inicio de este proceso atendía a que la renta de la tierra estaba en función de la distancia al centro histórico, donde se manifiesta el máximo valor. De acuerdo a este estudio realizado por la SEDESOL, en ciudades donde existe más de un centro de actividades económicas, (multicentros) la renta del suelo, se ve afectada

por el centro de negocios y no por el centro histórico. Derivado de esto, los usos del suelo, así como las densidades de uso y las poblacionales, están en función de estos valores, y se advierte una dicotomía territorial que diferencia a zonas comerciales, industriales y habitacionales, advirtiendo una clara segregación en estas últimas en colonias o barrios habitadas por familias de diferentes estratos económicos. **Resulta sobresaliente para la región esta información, pues nos ubica en el momento preciso por el que atraviesa la ciudad más importante de las que estamos investigando, además de alguna forma involucra al resto de las ciudades que se integran en la conurbación. Con ello, de acuerdo al punto de vista oficial, la región presentará a poco plazo confrontaciones en los usos de suelo, densidades de población etc.**

**Clasificación de las ciudades por regiones.-** Las ciudades de más de 50,000 habitantes albergarán en el futuro a más del 60% de la población del país. La región centro, tendrá más del 20% del total nacional de residentes, siguiéndole la región Centro-Occidente con más del 10%, la región de Monterrey, con el 7%. El estudio pronostica para el 2025, el siguiente escenario para las 148 ciudades de las que estamos haciendo alusión:

1. Las ciudades Turísticas crecerán con TCMA (tasas de crecimiento media alta) clasificadas como muy altas
2. La mayoría de las ciudades de la región centro, que tienen como pivote a la ciudad de México, observarán tasas altas y medias altas.
3. 20 capitales de Estados observarán tasas altas y Medias Altas (Morelia)
4. Para tres ciudades de la frontera se estiman tasas Altas y para 5 más tasas medias Altas.

Este estudio, hace una modificación a los indicadores obtenidos por la CONAPO, por diferentes situaciones, entre las que destacan:

1. En el caso de la ciudad de México, a tratar de lograr una mayor descentralización futura de las actividades económicas hacia las ciudades más importantes dentro de su propia región.

2. En los casos de Guadalajara, Monterrey y León, a que se considera que estas ciudades deben crecer más de lo previsto para poder incrementar su capacidad de competencia en relación a la ciudad de México.
3. En el caso de la ciudad de Veracruz, por la imperiosa necesidad de la construcción de un nuevo puerto para el futuro intercambio de bienes con los países de Europa.
4. En el caso de las ciudades de Saltillo, Torreón, Tampico, Coahuila y Villahermosa, que se cree que tendrán un gran dinamismo, se consideran correctos los indicadores propuestos por CONAPO.

**Las ciudades** con más de 50,000 habitantes, verán de acuerdo a este estudio, que se incrementa su población en alrededor de 20 millones de habitantes, lo que nos obliga a hacer un estimado de la demanda de suelo urbano que se requerirá para poder hacer frente a este incremento, por lo que elaboran dos ejercicios para poder acercarse a esta cifra, por razones de practica en nuestra investigación, citamos uno de ellos; que se acerca un poco más a la realidad.

En él se propone un esquema de distribución territorial de la población dentro de la superficie obtenida que se relaciona directamente con los ingresos. A este efecto se consideran cuatro estratos de la población relacionado con sus correspondientes densidades:

**Ingreso Alto:** Al que se supone pertenece el 3% de las familias y que observa una densidad de 30 hab. por hectáreas

**Ingreso medio alto:** Pertenece el 5.1% de las familias y observa una densidad de 110hab por hectárea.

**Ingreso medio:** Al que se supone pertenece el 25,5% de las familias y que observa una densidad de 130hab por Hectárea

**Ingreso bajo:** Al que se supone pertenece el 66.4% de las familias y que observa una densidad de 155 hab. por hectárea-

Se obtiene esta clasificación, como un indicador grueso de las aspiraciones que, en cuanto a espacio para su desarrollo, tendrán las familias según sus ingresos. 19,166 H. para el estrato de ingresos altos, 8,886 para el estrato de ingresos

medio alto, 37,594 para el estrato de ingresos medio y 82,103 para el estrato de ingreso bajo. De acuerdo a este estudio, la cifra asciende a 147,749 h. Necesarias para absorber los 20 millones de habitantes que se asentarán en estas ciudades (mayores de 50,000 habitantes) en los próximos años.

Esto se interpreta por parte de la SEDESOL, como una tendencia a no respetar el suelo de conservación ecológica debido a la proliferación de asentamientos humanos irregulares. Como se evidencia en los anteriores datos queda demostrado que la población con mayor tendencia a ocupar el suelo con dictamen para conservación ecológica es el de ingresos bajos, o en el peor de los casos con un alto potencial de riesgo y vulnerabilidad. Proponen políticas enérgicas para erradicar esta práctica, que representa una seria amenaza para el resto de la población, incluso a escala mundial, por la devastación de los recursos naturales de los territorios escogidos ex profeso. Cabe hacer una reflexión en este sentido debido a que el área de estudio encuadra en este sitio, es decir, se verá inmersa en situaciones de requerimiento de suelo urbano y tal vez de invasión de áreas habitacionales en las zonas de suelo social. Sobre todo en los municipios de Sahuayo y Jiquilpan estas acciones ya se están dando y se ha incrementado de forma considerable los asentamientos humanos irregulares.

Como respuesta a estas necesidades, en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio, proponen la creación de un nuevo modelo de ordenación tanto del espacio urbano como rural, así como del territorio nacional; consistente en **revalorizar el territorio como soporte de la actividad económica y social**, y las estrategias que se planean, van en este sentido, tomando al territorio como recurso prioritario para la instrumentación del desarrollo social. La presidencia de la República, ha desarrollado una oficina de planeación estratégica y desarrollo regional, cuya misión será articular una política regional con acción intersecretarial.

El reto a vencer, de acuerdo al PNDU-OT, en materia de desarrollo urbano, **es garantizar el eficiente funcionamiento de las ciudades como motor del desarrollo regional y como principal centro de actividades económicas y de**

**empleo;** pero por otro lado deben enfrentar a las profundas desigualdades de acceso a la vivienda, el equipamiento y los servicios urbanos en que se encuentran grandes segmentos de la población que habita las ciudades.<sup>91</sup>

Por lo que respecta a la zona de estudio, en los próximos años presentará un comportamiento de crecimiento y de demanda de suelo urbano paralelo a estos índices presentados por la Secretaría de desarrollo social, tal vez de manera potenciada debido a la inminente conurbación. Es por ello que se siente aventurado el que los programas Nacionales de Ordenamiento Territorial vayan encauzados a ciudades mayores de 100,000 habitantes, dejando de lado la demanda de las ciudades medias y su falta de control de crecimiento. De acuerdo a este estudio, dichas ciudades albergarán a más del 60% de la población total de nuestro país en los próximos años, por ello requieren de estrategias que impartan positivamente sobre ellas ayudando a prevenir esta problemática que pueda presentarse en un futuro próximo.

#### **IV. 2.3.1. El programa hábitat.**

**Instrumentación del Programa Hábitat.-** En el mismo foro hábitat, en el que se expuso ampliamente por parte de las autoridades de la planeación Urbana a nivel Federal, el porqué se inclinaban por este programa, se dio a conocer que HABITAT es una propuesta de trabajo que en ese momento se iba a poner bajo consideración de los ahí presentes, que en sí lo que se plantea es una suma de experiencias tenidas ya en otros países, como es el caso de Argentina y Chile, en las que los resultados arrojados depende de la suma de voluntades.

Los encargados de poner en práctica este programa, basan sus líneas de acción en el hecho de que de forma mancomunada el programa y la construcción de reservas y suelo urbano vinculado además con instituciones como CORRET para apoyar a la regularización de la tenencia de la tierra de la tierra y la circulación de la propiedad, sin dejar de ver al mismo tiempo que uno de los milagros del capital mucho tiene que ver con la movilización de los activos familiares que permanecen

---

<sup>91</sup> El reto del desarrollo urbano y regional: instrumentar la sinergia región-ciudad

fuera de circulación, y que con estos activos involucrados en el quehacer económico, contribuirían a superar la pobreza urbana, transformar el hábitat popular y participar a hacer de las ciudades y sus barrios, lugares ordenados, seguros y habitables.<sup>92</sup>

Básicamente, el programa hábitat está compuesto de tres instrumentos fundamentales:

1. Vincular con acciones de mejoramiento y dignificación de los barrios.
2. La creación de las agencias de desarrollo hábitat
3. La motivación y la participación de la ciudadanía.

El programa inició su operación durante el ejercicio fiscal 2003 en 32 ciudades seleccionadas **mayores de 100,000 habitantes**, Aguascalientes, Tijuana, La Paz, Ciudad del Carmen, Ciudad Acuña, Colima, San Cristóbal de las Casas, Ciudad Juárez, Distrito Federal, Durango, León, Acapulco, Pachuca, Puerto Vallarta, Toluca, **Uruapan**, Cuernavaca, Tepic, Monterrey, Oaxaca, Tehuacán, Querétaro, Cancún, Ciudad Valles, Nogales, Villahermosa, Ciudad Victoria, Tlaxcala, Coatzacoalcos, Mérida y Zacatecas.

Con el propósito de dar continuidad a las acciones de **superación de la pobreza urbana y mujeres jefas de familia** como programas específicos, se consideran adicionalmente la Zona Metropolitana de Guadalajara, Jalisco, la ciudad de **Morelia, Michoacán**, la zona metropolitana de San Luís Potosí, y el municipio de Tlalnepantla, Edo. de México.

La unidad de medida para la aplicación del programa, es la **pobreza patrimonial**, que se define de acuerdo a la SEDESOL de la siguiente forma: Todos aquellos hogares cuyos ingresos son insuficientes para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, vivienda y transporte público.<sup>93</sup>

Modalidades de HÁBITAT:

<sup>92</sup> Rodolfo Tuirán, subsecretario de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio, en el primer foro hábitat celebrado en la ciudad de Puebla, Puebla, el 26 de julio del 2002

<sup>93</sup> [www.sedesol.gob.mx/programas/habitat.htm](http://www.sedesol.gob.mx/programas/habitat.htm)

1. Superación de la pobreza urbana
2. Mujeres jefas de familia
3. Mejoramiento de barrios
4. Reserva de suelo
5. Ordenamiento del territorio
6. Agencias de desarrollo hábitat<sup>94</sup>

El criterio a seguir para la elección de los barrios y zonas marginadas en los que incidirá el programa en las diferentes Entidades Federativas es:

1. Estar localizada en el perímetro urbano o urbanizable del municipio (o delegación del Distrito Federal) **de acuerdo con los planes o programas de desarrollo urbano vigentes.**
2. Al menos la mitad de los hogares asentados en los polígonos seleccionados deberán encontrarse en situación de pobreza patrimonial. (requisito descrito anteriormente)
3. No deberán estar sentados en zonas de preservación ecológica.
4. Al menos 80% de los lotes deberán estar ocupados.
5. Presentar un déficit de infraestructura, equipamiento y servicio.<sup>95</sup>

Siempre una ciudad puede tener más barrios de los que podemos atender, elegirlos puede ser por formula, puntajes o concursos, presentar a los presidentes municipales la posibilidad de que los diez barrios más pobres que existan en la ciudad se presenten proyectos donde se concursen y tengan las mismas posibilidades de obtener los recursos que se piensan invertir en cada una de las ciudades, en al menos 3 barrios de esas ciudades a partir del año (2003); entonces hay toda una serie de criterios de legibilidad de los cuales quiero dejar en evidencia que hemos pensado en las necesidades de tener justamente mucha claridad en cómo elegir los barrios y cuáles serían los factores ambientales, técnicos de vialidad urbana y muchos otros, esto implica un ciclo de actividades de programa **barrios en movimiento.**<sup>96</sup>

<sup>94</sup> [www.sedesol.gob.mx/programas/habitat.htm](http://www.sedesol.gob.mx/programas/habitat.htm)

<sup>95</sup> Idem

<sup>96</sup> Rodolfo Tuiran. Ob. Cit.

Por lo que toca a las agencias de desarrollo Hábitat, que son instancias de concentración y articulación de intereses de los sectores público, privado y social que tienen un interés particular para el desarrollo de las ciudades, que es atacar el rezago de la ciudad, el objetivo es configurar un proyecto de ciudad y buscar hacerlo viable.

En primera instancia se estaría pensando que esta estrategia podría tener un recurso aproximado de 1000.000.000 (mil millones de pesos), que se acompañarían de acciones como LICONSA, CORETT, CONAE, y se podría hablar de una estrategia integral, en la que actualmente el gobierno federal no tiene dirigidas áreas urbanas integradas, por lo que esta podría ser una oportunidad para dar orden y mucho sentido a la acción gubernamental de los tres órdenes de gobierno de nuestra ciudad por otro lado, y no menos importante es que en este plan, tiene un papel importante la EVALUACIÓN de las actividades realizadas por este programa, fase en la que debe revisarse los resultados obtenidos y en la que se debe contrastar lo logrado con las líneas de acción, con los objetivos que motivaron este programa, para con ello, reorientar las acciones en caso de que los objetivos no se hayan cumplido al momento de la revisión, o en su defecto fortificar las acciones al corroborar que se está cumpliendo con los objetivos en tiempo y forma, de acuerdo a lo planeado. Hablamos de esta etapa, que se mantiene como novedad dentro de la planeación, debido a que en los Programas anteriores no fue prevista, y que ahora en cada acción se plantea como forma de retroalimentación para el adecuado funcionamiento. De la misma forma, plantea la participación ciudadana como forma de coadyuvar para el logro de los resultados, hecho que se cristaliza de acuerdo al criterio de los promotores de este programa, con las agencias de desarrollo hábitat, que se estructuran con personal ajeno a las instancias de gobierno de todos los niveles, es decir, por la sociedad en general.

Se propone también en el programa, un Sistema Integral de Información, en materia de ordenación del territorio, desarrollo regional, urbano y reservas territoriales con el que se podrá contar con indicadores que permitan llevar a cabo

un seguimiento de los programas y acciones y evaluar el impacto que estos han provocado a la sociedad en el marco de las ciudades. También proponen, que la sociedad pueda participar en este proceso de evaluación, a través de organismos con representatividad, que no sólo evalúen, sino que retroalimenten información, para corregir o fortalecer las líneas de acción elaboradas en el plan.

De esta forma, conocemos quien es el que se encarga de ordenar el desarrollo urbano en el ámbito federal, como está estructurado, que tiene proyectado de acuerdo a su plan de trabajo, PNDU-OT, los objetivos que busca cumplir con este plan, y como es que llegó a esta estructuración del plan, de acuerdo a los indicadores manejados por el Dr. Greene, Quien es el coordinador del Programa de Maestría y Doctorado en el Urbanismo de la UNAM.

### **IV.3 La instrumentación de la planeación urbana en el Estado de Michoacán.**

#### **IV.3.1. Organismo operador de la planeación urbana en el Estado.**

El Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo tienen destinada para el manejo de la planeación urbana tanto de la cabecera del Estado, Morelia, como del resto de los municipios (112), a la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA), cuyo antecedente inmediato es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUE). Sobre esta instancia recae la elaboración de los programas de desarrollo urbano tanto Estatal como los Municipales de forma bipartita con el municipio en cuestión, así como los correspondientes a los centro de población y demás planes dentro del territorio michoacano.<sup>97</sup>

Además de la planeación del desarrollo urbano, la secretaría (SUMA) también se encarga del adecuado manejo de los recursos naturales en nuestro medio ambiente, labor nada fácil por ser un estado con un retraso económico muy alto, y de los recursos naturales viven muchas comunidades indígenas a las que, con el fin de preservar los ecosistemas existentes, hay que dotar de sustento económico que no esté ligado directamente a los recursos naturales, o de lo contrario que

<sup>97</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, p. 78

tenga la oportunidad de usufructuarlo con una perspectiva de desarrollo sustentable. Aquí podemos enumerar una multitud de ejemplos que clarifican lo que se menciona, como el caso del santuario de la mariposa monarca, que cada año elevan más los índices de taladores de árboles no siendo siempre los más necesitados los que se beneficien de estos actos, pero que por lo contrario hay quienes se aprovechan de la necesidad de unos cuantos para llevar a cabo la tala clandestina con “fines sociales”, o lo que ellos le llaman el sustento de los moradores del bosque. La SUMA coparticipa con los ayuntamientos para la elaboración de los programas de desarrollo urbano, además de que hasta este momento todavía interviene en el proceso operativo de la planeación al interior de los municipios. , como en el caso de los trámites de fraccionamientos específicamente en la integración de los expedientes y en la emisión de algunos documentos, tal es el caso de la verificación de congruencia de uso de suelo, por sólo nombrar alguno de ellos, este tema se trata posteriormente con la idea de comparar los trámites solicitados por la Ley en la materia, en contraste con otras opciones que se han sido utilizadas por otros medios.

También la SEDESOL tiene presencia en el Estado. Esta dependencia federal cuenta con una delegación, que a su vez tiene subdelegaciones de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, de Desarrollo Social y humano así como de Administración. Existen coordinadores de los programas de micro regiones, de unidad de vivienda, de Ordenación del territorio, de programas especiales y de empleo temporal. Esta institución es la encargada de dar seguimiento a los programas federales que buscan un desarrollo urbano adecuado y del ordenamiento del territorio.

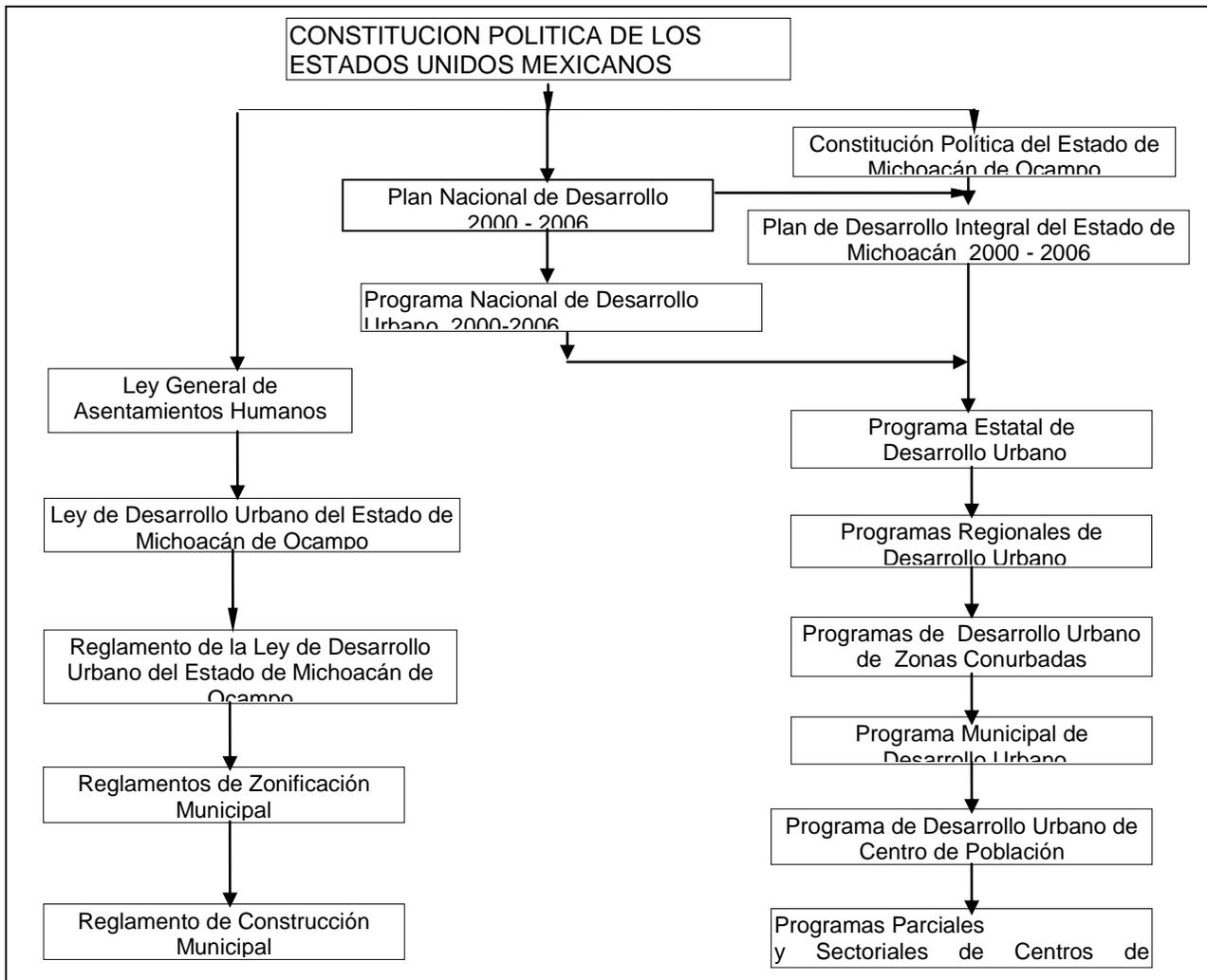
#### **IV.3.2. Sistema Estatal de Planeación Urbana**

Tal y como se detalló en el capítulo del soporte jurídico de la planeación urbana, al desglosar la ley de desarrollo urbana del Estado de Michoacán de Ocampo, debe existir un sistema estatal de planeación urbana, del que obtenemos la estructura municipal para la operación del desarrollo urbano y medio ambiente; bajo este criterio presentamos la figura No IV.2 en el que se observa el organigrama del

marco jurídico del desarrollo urbano en primera instancia y el del medio ecológico posteriormente, así como la forma en que se estructura la serie de programas de desarrollo urbano en toda la nación, y por consiguiente en todos los niveles, desde el plan Nacional de desarrollo, hasta el nivel más al detalle, que en este caso sería el programa parcial de desarrollo urbano, perteneciente a una porción de la ciudad en cuestión, de alguna forma, esta estructura pretende visualizar jerárquicamente el proceso de planeación, representado a través de los planes y programas.

#### IV. 3.2.1. Estructura jerárquica de los planes y programas

##### Estructura de la planeación en México



Fuente: Guía metodológica para la generación de programas de desarrollo urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano

Como podemos ver en el esquema 1, el marco legal del que se desprenden todos los lineamientos que rigen al desarrollo urbano en nuestra entidad federativa nacen a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De la misma forma, existe jurisprudencia al respecto que complementa este sistema de normas encauzados a mejorar el ordenamiento territorial correspondiente a nuestro país, tal es el caso de la ley de Asentamientos Humanos, la ley de Planeación etc. Lógicamente obedeciendo a cada nivel jerárquico dentro de nuestro sistema de gobierno, a partir de estas leyes, surgen las emitidas por el Gobierno del Estado, hasta terminar con los reglamentos y normas municipales.

Por la importancia que tiene cada uno de los municipios dentro del territorio michoacano y dependiendo de cómo se estructuren en la rama del desarrollo urbano, la SUMA, tiene previsto diferentes funcionamientos de acuerdo al nivel socioeconómico y de desarrollo urbano que en particular cuentan los municipios, por lo que se describe a continuación los esquemas existentes:

#### **IV.3.2.2. Secretaría, Dirección, o departamento de desarrollo urbano, medio ambiente y obras públicas.**

Son los organismos de la administración pública municipal designado por el ayuntamiento para ejecutar la obra pública en su territorio; **normar y regular el desarrollo urbano municipal y de centros de población**, así como la conservación del medio ambiente, sustentado en los Programas de Desarrollo Urbano Municipal, de Centros de Población y de Ordenamiento Ecológico Territorial, así como en los diversos instrumentos de política urbana y ambiental, de acuerdo a la legislación vigente en la materia<sup>98</sup>

1. Se integran en dos áreas específicas:

**Normativa:** Que regula el desarrollo urbano de los centros de población

**Operativa:** Que administra, ejecuta y supervisa la obra pública y los servicios municipales.

<sup>98</sup> Manual operativo para el desarrollo urbano de los municipios 2002

A través de 3 niveles, que de acuerdo a las necesidades, requerimientos y en función a la demanda de los Ayuntamientos, podrán elegir el que considere más apropiado

- a.- Secretaría
- b.- Dirección
- c.- Departamento

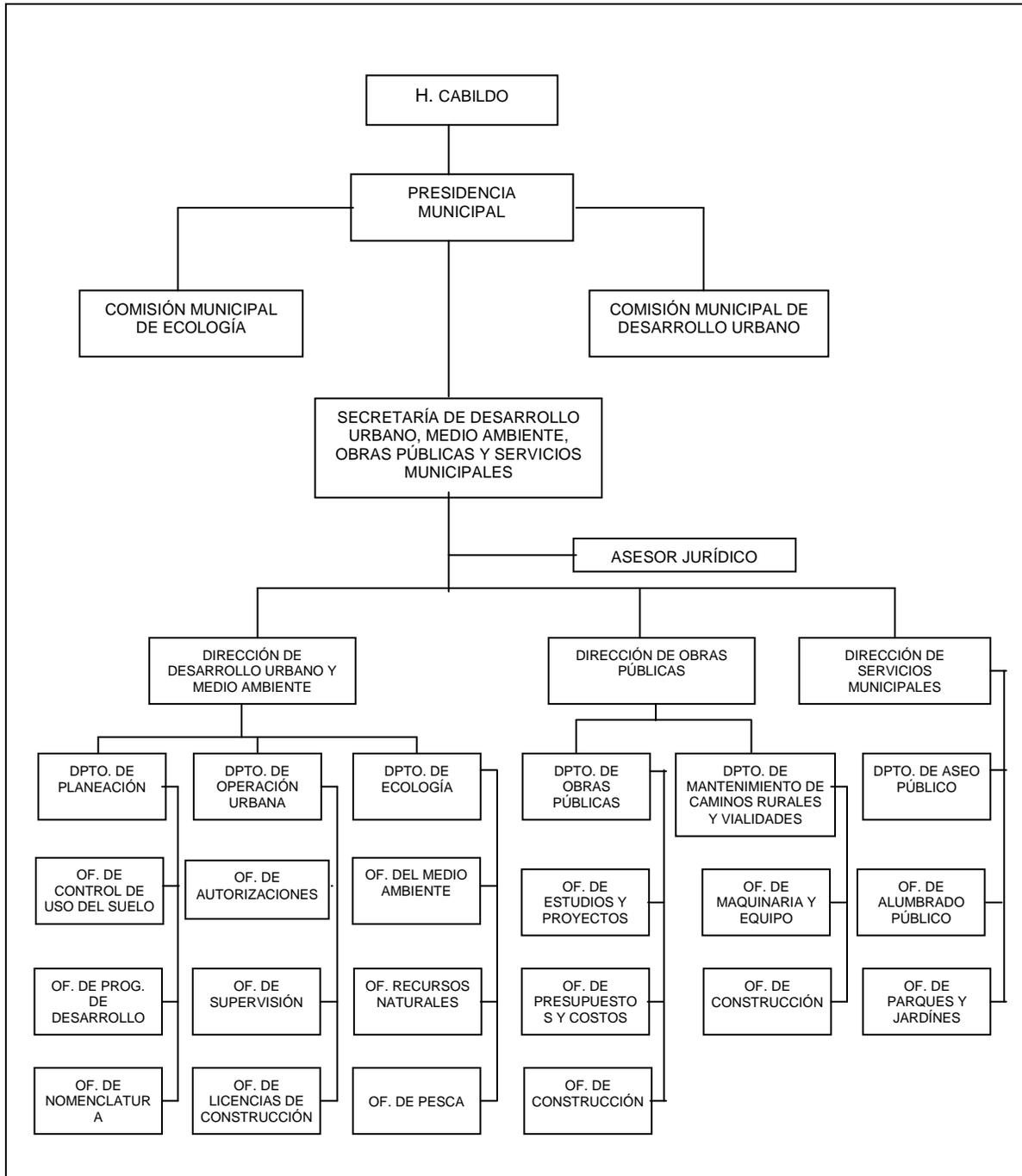
a) **Secretaría.**

Debido a la importancia que mantiene la ciudad de Morelia con respecto al los demás municipios, dicha ciudad es la única que cuenta con una secretaría de desarrollo urbano, con el personal adecuado para su operación.

En esta secretaría existen tres direcciones, la de desarrollo urbano y medio ambiente, la de obras públicas y la de servicios municipales. Dentro de la dirección de desarrollo urbano y medio ambiente hay diferentes departamentos que controlan la planeación, la operación urbana y la ecología, como se muestra en el esquema 2.

Esquema 2

**Estructura de una secretaría de desarrollo urbano, medio ambiente, obras públicas y servicios municipales.**



Fuente; Guía metodológica para generar programas de desarrollo urbano de la Secretaría de desarrollo urbano.

En los municipios en donde tienen secretaría de desarrollo urbano, medio ambiente, obras públicas y servicios municipales de forma aglutinada, existen tres direcciones que manejan ya de forma más directa cada uno de estos por separado, tanto el desarrollo urbano como el medio ambiente, la obra pública y los servicios municipales. Para el caso que nos ocupa, se da de forma conjunta el control del desarrollo urbano y del medio ambiente, dejando departamentos especializados exclusivamente para la planeación del desarrollo urbano, para la operación urbana, departamento este que tiene a su cargo las autorizaciones de construcciones, la supervisión de las obras arquitectónicas y la supervisión de la construcción de fraccionamientos así como la emisión de licencias de construcción, de subdivisiones, fusiones, lotificaciones etc. También en el departamento de planeación se lleva el control de los usos de suelo de el perímetro del municipio en cuestión, la programación del desarrollo urbano, de la misma forma existe un departamento a su cargo administra de todo lo relacionado con la nomenclatura de las calles.

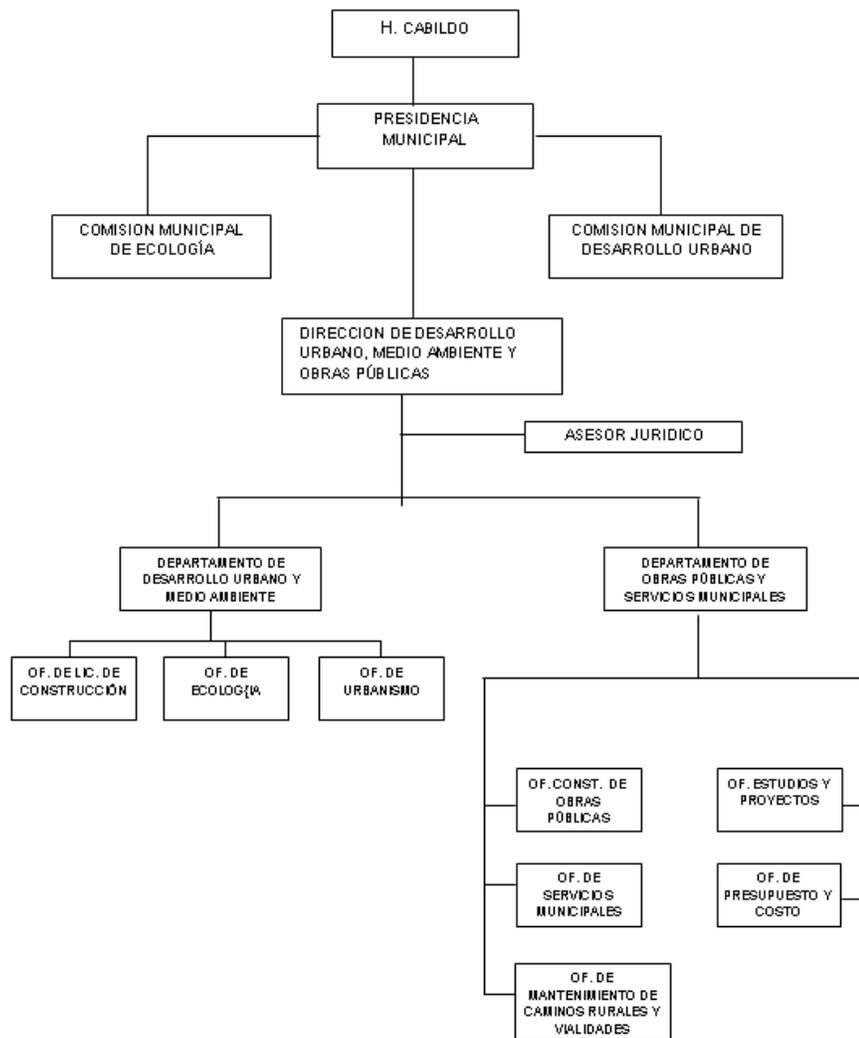
Esta propuesta del gobierno del estado, puntualiza de forma muy concreta las áreas que tienen que controlar cada una de las dependencias de esta secretaría, desgraciadamente la mayoría de los municipios michoacanos no pueden sostener el gasto que genera una secretaría de este tipo, por lo que la mayoría opta por otro tipo de organismo controlador del medio urbano y natural que le genere menos gasto.

Este organismo la SUMA lo tiene previsto como una sola dirección, que integra al desarrollo urbano, la obra pública y el medio ambiente natural. Esta dirección depende directamente del presidente municipal y en el caso de la ciudad de Sahuayo sólo existen dos directores, uno que administra al desarrollo urbano denominado director de urbanística municipal y el director de obras públicas, que es el que se encarga de los servicios municipales y de la obra pública, tanto de su ejecución como del proceso de licitación en cualquiera de sus variantes. En la dirección de urbanística municipal de la ciudad de Sahuayo, se controla todo lo relacionado con los permisos de construcción, la supervisión de las obras, los

permisos de fraccionamientos, las subdivisiones, fusiones, notificaciones etc. Lo que tiene que ver con el medio ambiente natural, ésta dirección sólo de forma esporádica interviene sobre todo en los permisos para eliminar árboles o en las exigencias que marca la ley para los fraccionadores que se involucren con este tema. Por lo que respecta a áreas jardinadas, mantenimiento de áreas verdes, todo esto sale de su incumbencia y se delega la responsabilidad a la oficialía mayor.

### Esquema 3

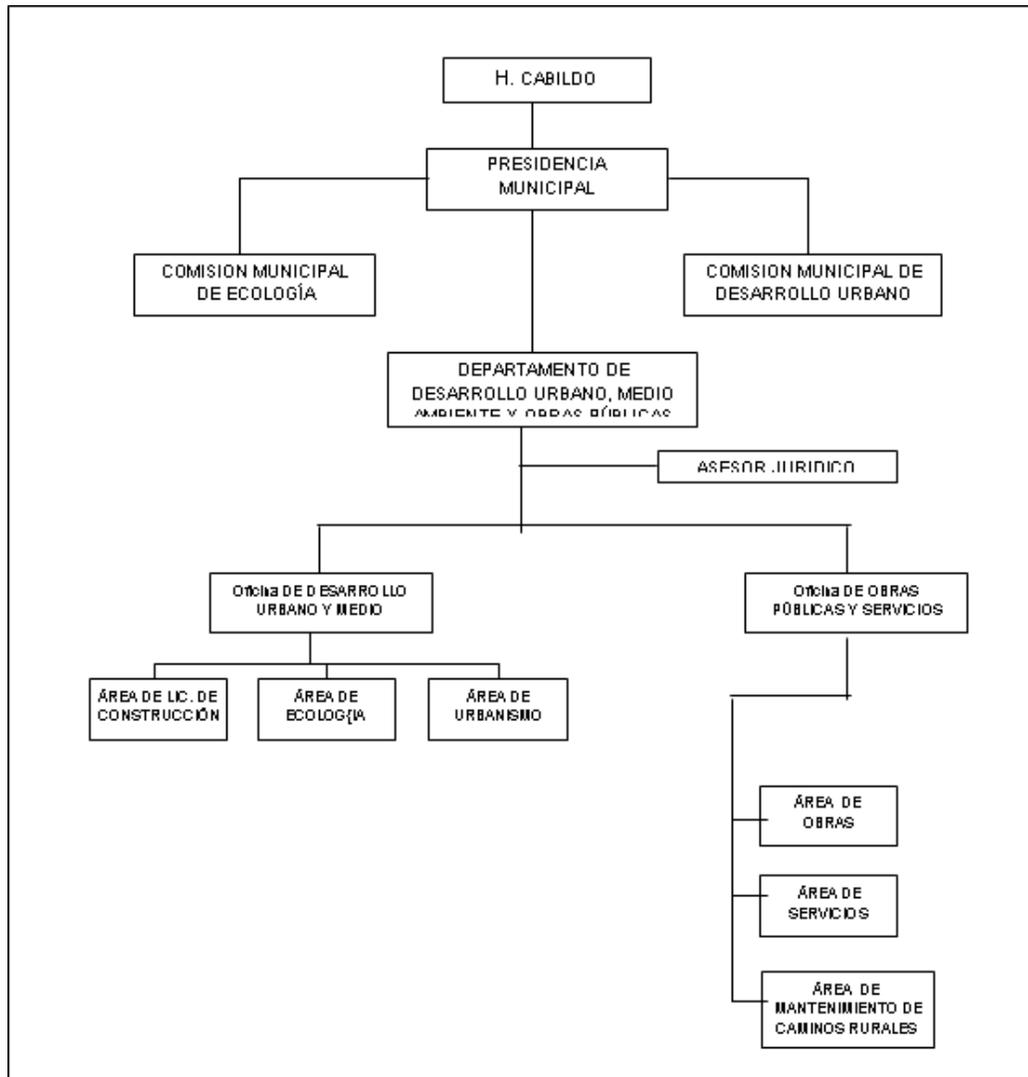
#### Esquema de una dirección de desarrollo urbano.



Fuente: Manual operativo para el desarrollo urbano de los municipios 2002

Esquema 4

Departamento de desarrollo urbano.



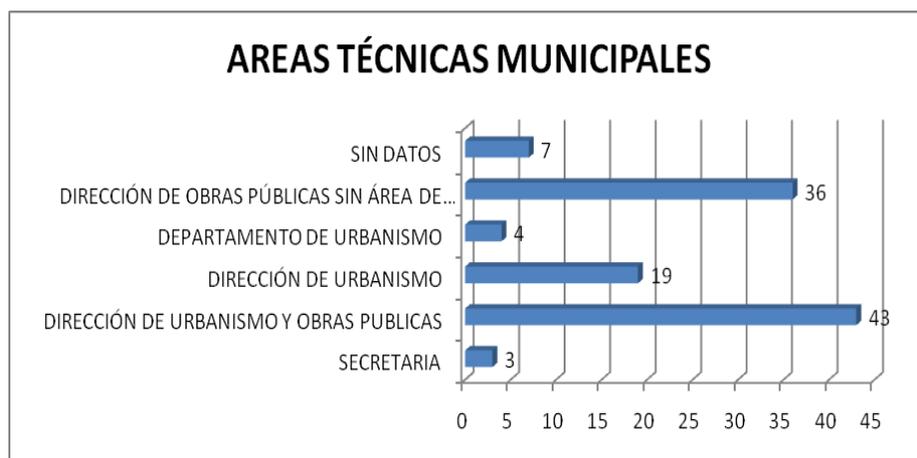
Fuente: Guía metodológica para generar programas de desarrollo urbano de la Secretaría de desarrollo urbano

Los departamentos trabajan de forma similar a las direcciones, en ellos también se entremezcla la operación en la planeación del desarrollo urbano y la ecología, así como en el departamento de obras públicas con los servicios municipales.

De lo anterior, queda claro que la planeación urbana en el estado de Michoacán parte de una secretaría que encabeza la planeación urbana denominada de urbanismo y medio ambiente, (SUMA) y las jerarquías urbanas que se tiene de acuerdo al grado de desarrollo urbano que hay en cada uno de los municipios, desde el nivel en el que se aglutinan los principales aspectos de la planeación, el medio ambiente y la obra pública, hasta el que denomina departamentos, en el que de la forma más reducida, se plantea la opción para municipios que no cuenta con los recursos necesarios y tal vez con comunidades que no rebasan los 15,000 habitantes. En este momento sólo se cuentan dentro del estado con 3<sup>99</sup> municipios que tienen secretaría de desarrollo urbano, medio ambiente, obras públicas y servicios municipales, para el nivel de dirección, sólo se cuenta con 43<sup>100</sup> municipios que ya cuenta con estos servicios dentro de su estructura municipal, entre los que se encuentran los municipios de Sahuayo y Jiquilpan, los demás municipios, en su mayoría no cuenta con un área especializada para el desarrollo urbano ni para el medio ambiente, como se puede ver en la gráfica 2, la mayoría de los municipios no cuenta con algún cuerpo administrativo que se encargue de desarrollar y ordenar el proceso de crecimiento urbano dentro de su jurisdicción.

**Gráfica No. 2**

Áreas Técnica Municipales.



Fuente: Programa Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán.

<sup>99</sup> Programa Estatal de desarrollo urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>100</sup> *Ibidem*.

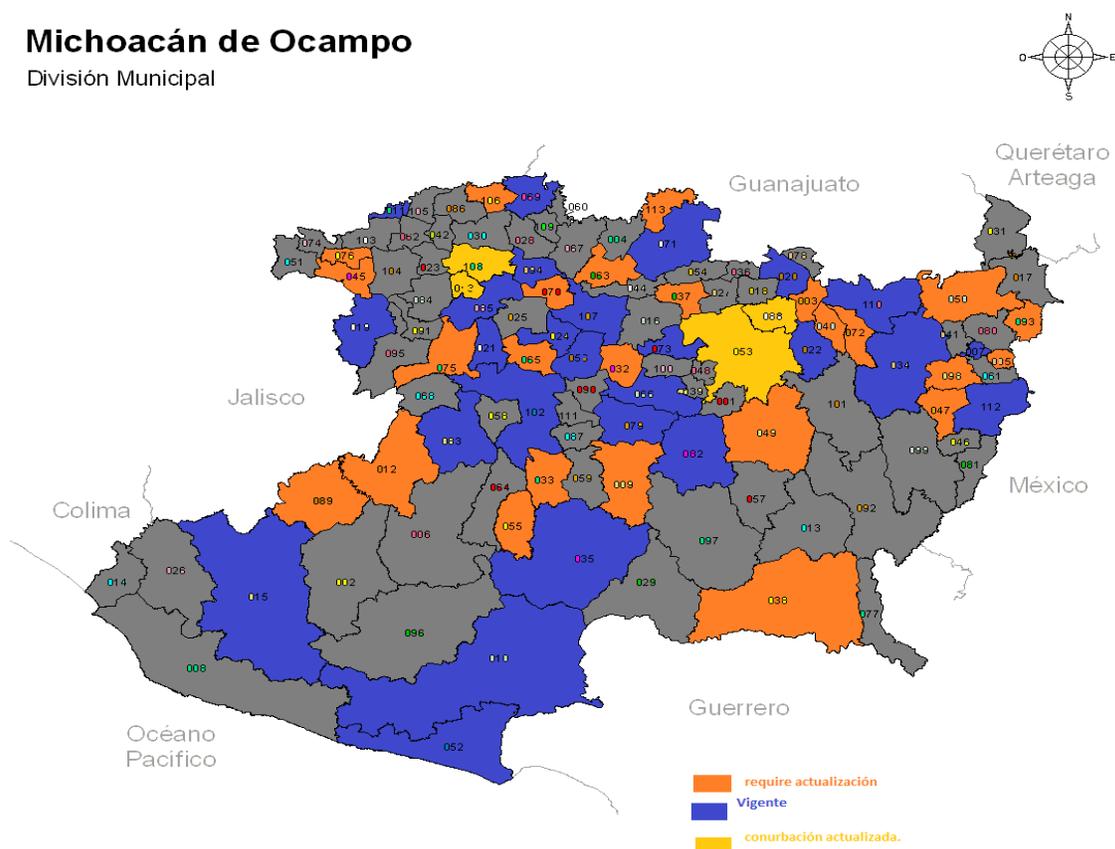
Así como pudimos ver que muchos de los municipios no cuenta con unidades administrativas que controlen su crecimiento urbano y la relación que guarda este con el entorno ecológico, también podemos aunar a este respecto que la dependencia encargada de regular el desarrollo urbano en el estado maneja algunas estadísticas en donde deja al descubierto la falta de seguimiento que hasta la fecha han atendido los ayuntamientos michoacanos para la elaboración de sus programas de desarrollo urbano.

### Plano No. 1

#### Instrumentos de planeación en el Estado.

#### Michoacán de Ocampo

División Municipal



Fuente: Programa estatal de desarrollo urbano 2009/2030

De acuerdo al plano de control de uso de suelo la cantidad de programas de desarrollo urbano municipales que hay elaborados y vigentes en el estado, destacando la ciudad de Morelia como una de las ciudades que cuenta con él, pero dejando ver que 102 de los 113 municipios tienen este documento debidamente elevado a rango de ley. Este rezago en la planeación urbana actúa directamente en los resultados obtenidos para tratar de controlar el crecimiento urbano en el territorio Michoacano. El planteamiento de incluir a los municipios en el sistema estatal de planeación urbana que establece la ley de desarrollo urbano del estado de Michoacán, no termina por involucrar de forma integral a los actores principales. Este hecho acarrea consecuencias negativas en cada municipio como desintegración entre el medio ambiente y la urbe, segregación social y baja calidad de vida de sus moradores.

De acuerdo a una revisión realizada por la secretaría de urbanismo y medio ambiente, los programas de desarrollo urbano para centro de población tampoco tienen una cobertura suficiente en el territorio Michoacano, la capital del estado recientemente lo actualizo y otras ciudades como Uruapan y Zamora, así como Zacapu y ciudad Hidalgo, son de las pocas que tienen este documento actualizado, las ciudades que son motivo de esta investigación no escapan a la inercia del común denominador, carecen de un programa de centro de población actualizado, como la mayoría el programa con el que se cuenta data del año de 1983, este documento ya se encuentra rebasado tanto por lo que ahí se propone como la propia mancha urbana que no detiene su crecimiento en franco desafío a la lenta marcha que guarda el crecimiento demográfico.

Por otro lado, un total de 64 municipios no han tenido en ningún momento programas para centro de población, esto representa más del 50% del total de los municipios de la entidad federativa en comento. Por alguna razón, el crecimiento urbano de nuestras ciudades no ha atendido el cuidado necesario por parte de los operadores de la planeación urbana de la entidad. De forma comparativa, encontramos otros estados dentro de la República Mexicana en los que sus municipios han marcado un mejor comportamiento en su proceso de planeación

urbana, por sólo nombrar algunos podemos enunciar el caso del Estado de Colima y el Estado de Aguascalientes.

En algunas entrevistas realizadas a ex presidentes municipales de la ciudad de Sahuayo, a pregunta expresa a cerca del porque existe tanto retraso en la planeación de los conglomerados urbanos michoacanos, nos hacen saber que la elaboración de estos documentos representa un alto costo por pagar para los ayuntamientos, también manifiestan que una apego irrestricto a lo pronunciado en dichos programas llevaría a los munícipes a realizar acciones que sean poco sociales, o más bien dicho, acciones que les reeditarían malestar en la población, acto que se reflejaría de inmediato en un alto costo político que en la mayoría de los casos no están dispuestos a pagar. Aducen además, que los resultados que se puedan obtener con los programas de desarrollo urbano para centro de población, en el mejor de los casos son de mediano y largo plazo, tiempo que resulta salirse de lo programado por ellos para ofrecer resultados en su gestión, por lo que suelen plantear sus programas operativos anuales con planes que les reedituen a corto plazo más dividendos.

Para entender más estas intervenciones de los munícipes Sahuayenses, debemos dar a conocer que desde hace ya varios trienios, los partidos que han llegado al poder son el partido acción nacional y el partido revolucionario institucional, alternándose la administración en intervalos de tres años cada uno, esto impactan fuertemente en las declaraciones de los ex presidentes debido a que en caso de no ofrecer resultados a corto plazo, lo más probable de acuerdo a la inercia que hasta ahora a imperado, es que el próximo trienio sea el partido opositor el que llegue a ganar la presidencia municipal.

#### **IV.3.2.3. El control del uso de suelo en territorio michoacano.**

Basados en los estudios de la situación del desarrollo urbano en los municipios del Estado de Michoacán, podemos cuantificar los municipios que han podido controlar su uso de suelo, reflejando la gravedad a la que actualmente se enfrenta el desarrollo urbano en la entidad. En el plano No. 2. se puede observar la

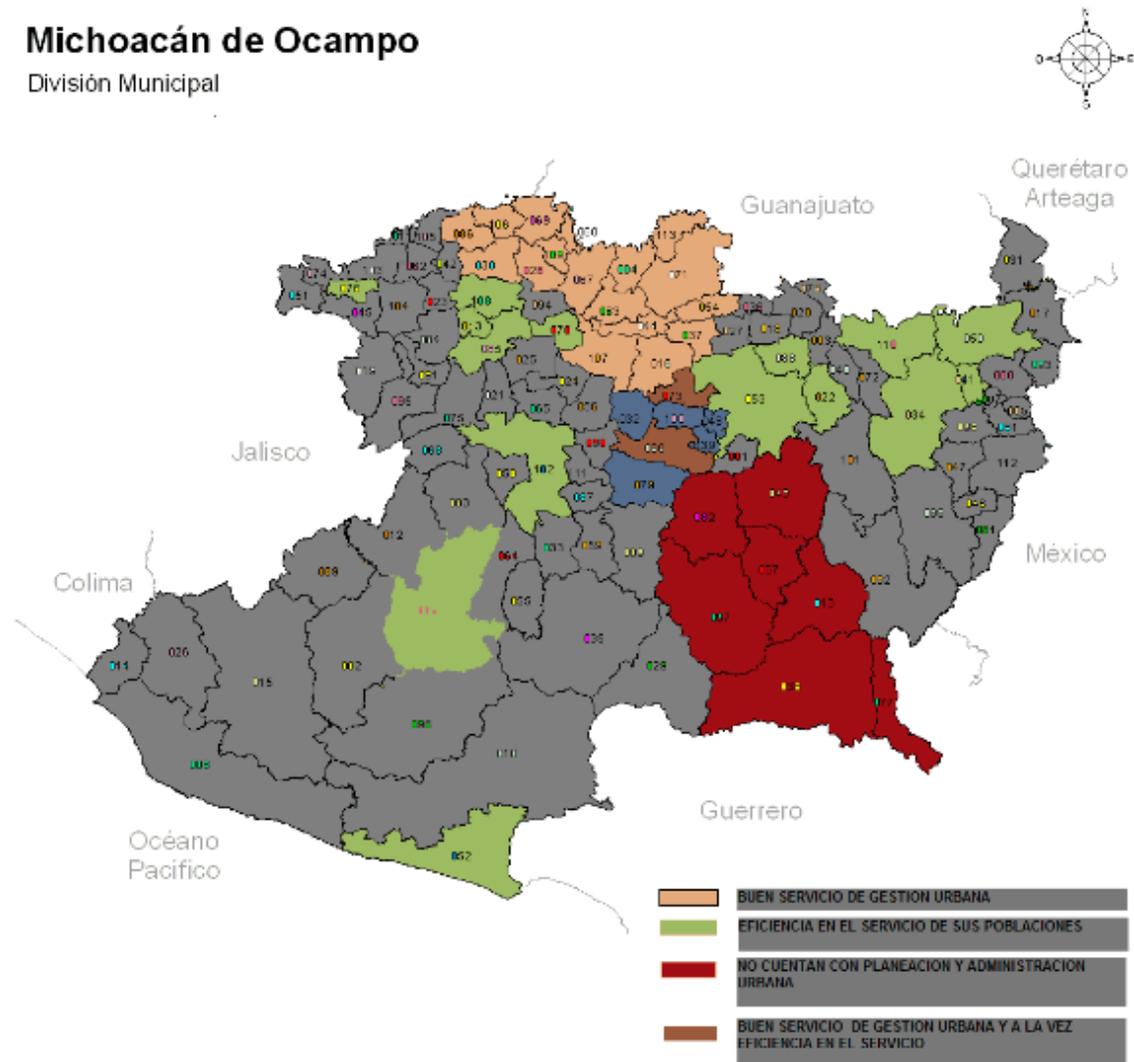
cantidad de municipios que tienen un control eficiente de los usos del suelo en su territorio, con un total de 12, cantidad que representa sólo un 10.6% del total de los municipios que lleva a cabo un control eficiente de los usos de suelo dentro de sus límites territoriales.

## Plano No. 2

### Control de uso de suelo en el Estado de Michoacán.

#### Michoacán de Ocampo

División Municipal



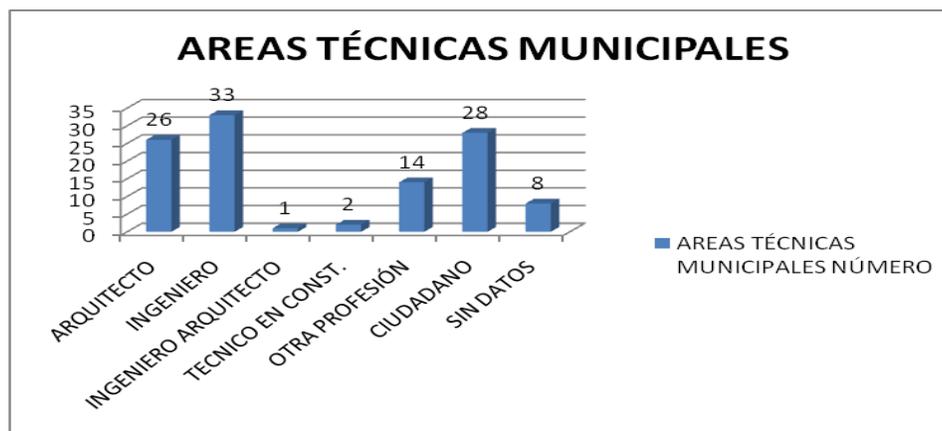
Fuente: Programa Estatal de desarrollo urbano

Siguiendo con los resultados arrojados por esta gráfica, 84 de los 113 municipios no están controlando los dictámenes de uso de suelo, o en el mejor de los casos lo están realizando de forma deficiente, representando un porcentaje del 74.33%. Estas cifras son una radiografía del estado en el que se encuentra la planeación urbana en el Estado, agravando esta situación el hecho de que los programas elaborados en el territorio michoacano, en su mayoría se concretan a presentar un plano de zonificación, plano con el que precisamente se pretende realizar el control de los usos de suelo. En estados como Jalisco, la planeación urbana no sólo se concreta a los usos de suelo, involucran también las densidades de población y las densidades de construcción en cada zona en específico entre otras acciones restrictivas.

Resulta evidente el marcado retraso que representa dejar en manos de personas que no tienen la capacidad necesaria para desarrollar actividades tendientes al ordenamiento del desarrollo urbano y con la falta de compromiso necesario para dar seguimiento a los programas de desarrollo urbano en los pocos casos en que los municipios cuentan con ellos, bien sea que estén vigentes o que ya hayan sido rebasados por la mancha urbana.<sup>101</sup>

**Gráfica No. 3**

**Personal que opera las áreas técnicas municipales.**



<sup>101</sup> Programa de Estatal de desarrollo urbano de Michoacán de Ocampo.

También resulta muy elocuente, que los municipios no ven como necesidad primaria el actualizar sus programas de desarrollo urbano, debido al poco seguimiento que se les da tanto en el ámbito estatal como en el interior de los municipios, en la grafica no. 3 se observó de forma muy explícita este fenómeno que repercute directamente en el accionar cotidiano de las ciudades. Por otro lado, para adentrarnos en el nivel federal, el programa Nacional de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio emitido en la administración encabezado por el presidente Vicente Fox, se maneja la necesidad de convertir a cada uno de los municipios en territorios productivos, de tal forma que se conviertan en el soporte financiero que impulse a la ciudad a su inclusión en la dinámica de generación de recursos necesarios para su crecimiento. Para que los municipios michoacanos puedan asumir el papel que se les asigna en el programa de desarrollo urbano nacional, es necesario no sólo determinarlo en los planes elaborados en cada Sexenio, sino conectar de alguna forma lo que se planea con la forma de ejecutarlo, llevarlo de forma racional al terreno de lo operativo y mezclarlo directamente con la asignación de recursos para que no quede solamente en esfuerzos aislados que no encuentran eco de el accionar diario de las dependencias municipales que operan la planeación urbana.

En la actualidad algunos de los 113 municipios han hecho esfuerzos por controlar su crecimiento urbano, desarrollando esquemas diferentes a lo planteado hasta hoy por la SUMA, esquemas que han sido planteados muy recientemente en el estado por lo cual no podemos hablar de resultados. En los casos de Uruapan y Zamora, ciudades en las que se ha trabajado con el esquema de entes administrativos denominados Institutos de planeación municipales (INPLAM), que de alguna forma pretenden tener cierta independencia con respecto al municipio, son organismos que ya en algunas partes de la República mexicana están funcionando de forma exitosa, como en el caso de la ciudad de Aguascalientes y la ciudad de Querétaro. Estos organismos manejan la planeación urbana desde un punto de vista meramente programador, dejando lo operativo a las dependencias municipales asignadas para ello, lo trascendental es que se supone que no hay intervención del municipio en la materia, evitando con ello que se impliquen

intereses diferentes al ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, también es digno de resaltar que hay la participación de la iniciativa privada en este proceso de planeación, así como los diferentes sectores de la comunidad como el social, los sindicatos, las cámaras de comercio y de la industria etc.

A partir de este panorama general de cómo se maneja la planeación del desarrollo urbano desde la perspectiva del Gobierno del Estado, podemos estar en condiciones de visualizar que los resultados no son del todo motivadores, como vimos en grafica no. 3 en la que resalta que el control de los usos de suelo en el territorio purépecha no se ha dado con la contundencia que la actualidad lo requiere y que este aspecto a sido descuidado por esta instancia de gobierno, delegando la responsabilidad al nivel municipal, que de sobra esta subrayar resulta incapacitado por varias razones que ya se han enumerado con anterioridad.

Dentro del territorio michoacano, existe una variedad de zonas a las que se le debe dar un tratamiento especial, debido a la gran riqueza que tienen en cuanto a sus climas, vegetación, valores étnicos etc. Por citar sólo algunos ejemplos nombraremos a la ciudad de Patzcuaro, que es poseedor de una riqueza arquitectónica valiosa, o el caso de la ciudad de Uruapan, que conserva valores naturales de incalculable trascendencia. Si los resultados en términos del control de uso de suelo son escasos, esto se traduce en que ponemos en riesgo todos estos valores, de los cuales muchos de ellos ya alcanzan el grado de patrimonio de la humanidad ( La ciudad de Morelia), también la lectura que le podemos dar a esto es que resulta urgente que se cuente con herramientas de diversa índole para que se revierta la tendencia y se comience a dar orden al crecimiento de las ciudades y ofrecer garantías para que a lo largo de todo el perímetro de la entidad federativa los usos de suelo sean respetados y con ello garanticemos que los valores con los que cuenta Michoacán persistirán durante el transcurso del tiempo.

### **IV.3.3. El programa Estatal de Desarrollo Urbano.**

#### **IV.3.3.1. Generalidades**

El gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Urbanismo y medio ambiente, en estos momentos se encuentra actualizando el programa que deba regir los destinos del desarrollo urbano en los próximos años, esto sin duda deja en claro que la imperante necesidad de ser más incisivos en la materia ha sido visualizada por las autoridades que ejercen en control. Por otro lado, deja también al descubierto que en el estado todavía tenemos cánones de los programas que regían hace muchos años, que la necesidad de que los programas se hagan más versátiles y se adapten a los tiempos cambiantes en los que vivimos actualmente todavía no se vislumbran, de esta forma se está planteando un programa que difícilmente será una directriz a la que se apeguen los futuros operadores de la planeación<sup>102</sup>

Los procesos sociales en los que estamos inmersos en la actualidad, exigen que se incursione cada vez más en escenarios que lleguen a ser reales y no en crear programas que normalmente se quedan en meras buenas intenciones y no llegan a concretar sus objetivos, y obstante , la propuesta de programa estatal de desarrollo urbano trae consigo varias innovaciones que deban ser analizadas con puntualidad, como el caso de la creación de una contraloría social que posteriormente se verá con más detenimiento.

#### **IV.3.3.2. Estructura del Programa de desarrollo urbano estatal**

De acuerdo a lo dispuesto por la ley de desarrollo Urbano vigente, la estructura de los programas de desarrollo urbano dentro del dominio purépecha deberán cumplir con los requisitos que ya se enumeraron, el programa estatal no es la excepción, por lo que su estructura también se sujeta al mismo tenor:

---

<sup>102</sup> Iracheta Cenecorta Alfonso. Planeación y desarrollo, una visión de futuro. *Resulta más conveniente llevar al cabo el ejercicio cotidiano de toma de decisiones, utilizando para ello a la planeación, entre otros instrumentos, que garantizar, por ejemplo, que cada centro de población del país cuente con un plan, que no se cumple no sólo por la falta de voluntad política, sino también porque en muchos casos no hay quienes lo apliquen adecuadamente y no existe compromiso social para su aplicación.* (Pág. 115)

1. Introducción
2. Diagnóstico-pronóstico
  - a. Integración regional nacional.
  - b. Aspecto físico del medio natural
  - c. Medio ambiente
  - d. Aspectos demográficos
  - e. Aspectos socioeconómicos
  - f. Infraestructura económica regional
  - g. Sistema de centros de población y componentes del sector
  - h. Administración del desarrollo urbano
3. Normativo
4. Modelos normativos
  - a. Modelo estratégico de ordenamiento del territorio
  - b. Modelo estratégico para los servicios urbanos
  - c. Modelo estratégico para el desarrollo de centro de población
  - d. Modelo estratégico para el desarrollo socioeconómico sustentable
  - e. Proyectos estratégicos y metas
5. Programático de corresponsabilidad sectorial
6. Instrumentación
7. Estructura de organización y concentración.

Bajo esta estructura de la planeación urbana en el Estado, es de destacarse el papel que juega la promoción del desarrollo social, cultural, económico y humano, así como el cuidado del medio ambiente como base para el desarrollo sustentable mediante la planeación de acciones a corto, mediano y largo plazo. Como prioridad planea ofrecer criterios para la planificación y la administración del desarrollo urbano en el Estado y en los municipios, enfatizando dos vertientes: la lucha contra el rezago social y el impulso al desarrollo productivo sustentable de

los centros de población<sup>103</sup>. Anteriormente citábamos los problemas que viven los municipios purépechas con la productividad, actividad que se ha visto impactada de forma negativa por el descontrol urbano que las ciudades están enfrentando en estos momentos. Resulta pertinente entonces, que el gobierno del Estado enfatice las vertientes que tienen que ver con el rezago social y sobre todo lo que tiene que ver con el aparato productivo de los municipios visualizado desde la perspectiva del crecimiento urbano. Es concordante de alguna manera los que se planea con la realidad, la dinámica en la que están inmersos los municipios mayores de 50,000 habitantes con lo que plantea el programa estatal, por esta razón se creyó conveniente llamarlo a escena aún sin estar elevado al rango de ley.

Habrá que acotar que el actual programa de desarrollo urbano Estatal, fue elaborado en el año de 1979, hoy, a más de 20 años, es otro el contexto en el cual se debe plantear su actualización, las condiciones sociales y económicas del país y el estado son diferentes, ahora estamos involucrados en una etapa diferente del modo de producción capitalista que exige una lucha continua de las ciudades del mundo para que puedan ser protagonistas y merecedoras de que los grandes capitales se asienten en su territorio para con ellos poder ofrecer empleos a su masa social, que es una de las necesidades más sentidas por la comunidad michoacana. Entendiendo estas acciones no como una forma de resolver de fondo la problemática de la sociedad michoacana, sino como un paliativo capaz de frenar la salida en masa de un potencial de mano de obra que no encuentra donde laborar. Por tal motivo, este documento tendrá que revisar las estrategias que se siguieron para que estén vigentes; o de lo contrario, obtener otras que lleven al Estado a aprovechar al máximo su territorio.<sup>104</sup>

#### **IV.3.3.3. Los objetivos del Programa.**

Los objetivos que se plantean en este programa están relacionados con:

<sup>103</sup> Avance del Programa Estatal de desarrollo urbano 2002-2025 (actualización)

<sup>104</sup> Programa de Estatal de desarrollo urbano del Estado de Michoacán.

1. Ordenar la distribución en el territorio Estatal de los centros habitados por la población; dictando las medidas necesarias para el ordenamiento de los mismos, estableciendo las adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos.
2. Encauzar el desarrollo urbano de los centro de población con base a la aptitud del medio natural, las demandas de la población así como las potencialidades en recursos naturales e infraestructura **para el desarrollo de las actividades productivas.**
3. Definir las condiciones actuales y futuras para que la población pueda estructurar sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano.
4. Mejorar y preservar las condiciones del medio ambiente en el área urbana actual y futura.
5. Adquirir suelo urbano en lugares estratégicos para grupos de escasos recursos, con el propósito de evitar desequilibrios entre la oferta y la demanda (especulación) en el desarrollo urbano, ampliando la accesibilidad a este sector de la población, con base a la regulación de su mercado.

Contrastar los objetivos que se plantea el programa estatal con la realidad es un ejercicio que nos ubica en un lugar en el que tenemos claridad para hacer un análisis minucioso, enunciábamos anteriormente que las vertientes principales sobre las que iba a girar este programa tenían que ver con el rezago social y el impulso al desarrollo productivo sustentable.

En el segundo apartado de los objetivos, se hace alusión a canalizar al desarrollo urbano de los centros de población, tomando en cuenta el medio físico natural y la infraestructura existente así como las demanda de la población, hacia el impulso de las actividades productivas. Destaco esta situación debido principalmente a que la zona de conurbación que estamos estudiando, es decir los municipios de Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza, tienen problemas radicalizados en sus actividades productivas que si bien es cierto obedece a muchos factores, el tema del crecimiento urbano desmedido toma un papel protagónico en esta problemática.

Los tres municipios involucrados en el tema son **expulsores** de mano de obra <sup>105</sup> hasta el año 2000, hecho que llama la atención debido a que en años anteriores el municipio de Sahuayo por ejemplo, lejos de ser expulsor, atraía mano de obra por su potencial económico que en ese momento explotaba, para ser exacto en el año de 1980, de acuerdo a esta misma fuente de información, de la misma forma el municipio de Venustiano Carranza en los años noventa se mantenía en **equilibrio** en términos migratorios, ahora las condiciones han cambiado y la actividad productiva no ha sido capaz de proporcionarle a la población la cantidad de empleos que demanda, por lo que el efecto de la migración se ha dejado sentir con más fuerza.

Retomar entonces este tema para impulsar las actividades productivas resulta pertinente y hasta obligado para resarcir la precipitada caída que los municipios en comento presentan, también es el común denominador del resto de los municipios michoacanos. A nivel estatal, pasamos de ser un **fuerte expulsor** en los años ochentas y noventas, a marcarnos como expulsores de mano de obra en el año 2000. Relacionar estas estadísticas con el desmedido crecimiento de la mancha urbana de las ciudades en cuestión resulta congruente (debido a la actividad productiva de la que depende la ciudad de Sahuayo, actividad que pertenece al sector terciario de la economía y que básicamente es el comercio, aunque otras actividades tienen un peso específico importante), en mayor medida por la correlación existente entre ambas y su impacto en la sociedad. Precisamente esta actividad es la que más obstaculizada resulta por el desmedido ensanchamiento de la mancha urbana, pues esto trae consigo problemas como el de la vialidad, los asentamientos humanos irregulares y regulares, que han ocasionando que el potencial de los clientes que llegaban a esta ciudad vaya a la baja. Accionar de forma normal para hacer uso de las instalaciones comerciales con que se cuenta cada vez es más difícil, desde el hecho de circular hasta el realizar la actividad de la compra-venta de productos, tan vital para esta ciudad.

<sup>105</sup> Secretaría de planeación y desarrollo estatal. Sistema de información estadístico

Tanto el municipio de Jiquilpan como el de Venustiano Carranza, entran en resonancia con el municipio de Sahuayo, debido a que en buena medida este centro comercial regional distribuye recursos en la zona para que las ciudades que se encuentran en su radio de acción resulten beneficiadas. Evidentemente cada uno de estos municipios tiene sus propias actividades económicas independientes a las realizadas en la ciudad de Sahuayo, pero están ligadas a la economía Sahuayenses debido a la influencia que ejerce esta sobre sus áreas conurbadas.

El objetivo marcado con el número 5 del programa estatal de desarrollo, toca el tema de la especulación, tratando de combatirla con la creación de reservas territoriales que en un momento dado se pondrían a la venta a personas de escasos recursos y con ello evitar el fenómeno en cita, tratando de dar orden al crecimiento de las ciudades y evitar rezagos en el ámbito social.

Destacábamos anteriormente que los tres municipios en estudio carecen de reservas territoriales que les pudieran ayudar a combatir los asentamientos humanos irregulares, por el contrario, les resulta difícil tomar decisiones en materia urbana debido a que cualquier necesidad que se tenga de tierras para el desarrollo urbano el municipio tiene que proceder adjudicárselas por la vía de la indemnización, trámite que se complica debido a los pocos recursos con los que se cuenta al interior del ayuntamiento<sup>106</sup>. Lejos de erradicar esta práctica, se ha agudizado en los últimos años. Son diferentes factores los que pueden intervenir en este planteamiento, entre otros, como ya se dijo, la falta de reservas territoriales, además la facilidad con la que se puede llegar a dividir grandes extensiones de terreno en lotes acelera estos procesos de asentamientos irregulares, debido al bajo costo que le implica a los promotores y los jugosos dividendos que les genera. Toda este acelerado proceso de urbanización que se tiene en las ciudades de estudio, aparejado trae consigo los problemas urbanos que tanto aqueja a la región y que no se vislumbra una solución pronta. Estos son algunos de los porqués del crecimiento anárquico de la zona conurbada Sahuayo,

<sup>106</sup> Para los ayuntamientos representa un desembolso muy significativo debido a que el efecto de la especulación a elevado los costos de los predios muy por encima de sus valores reales, de tal forma que es difícil que se puedan adquirir porciones de tierra considerable como para que pudieran tomarse como reservas territoriales.

Jiquilpan, Venustiano Carranza; Evidentemente debe responder sin duda a otros factores que se involucran en esto, pero el efecto que causan los elementos relativos a los procesos judiciales inmiscuidos en el crecimiento urbano, cobran un papel protagónico y desgraciadamente sin control por el momento.

#### **IV. 3.3.4. Perfil operativo del desarrollo urbano en los gobiernos municipales.**

El gobierno del Estado, ante la preocupación antes citada de lo inoperante que hasta la fecha a resultado la planeación urbana al interior de sus municipios, en este programa realiza un diagnóstico en el que contabiliza las áreas técnicas que están operando en estos momentos relacionadas con el desarrollo urbano en el total de los municipios. Llegaron a los siguientes resultados:

#### **Esquema no. 5**

#### **Resultados de áreas técnicas del Estado de Michoacán.**

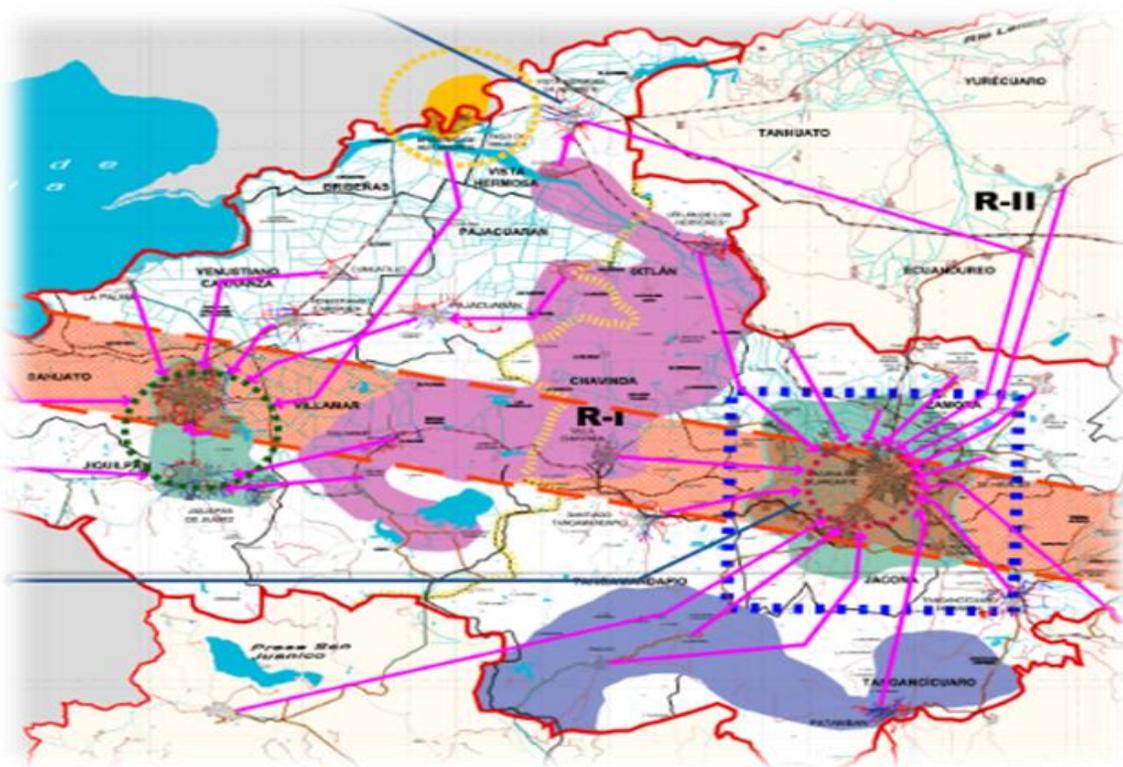
<p>El 45% del total de los municipios contaron con áreas técnicas para la materia.</p> <p>De las áreas técnicas referidas el perfil de sus responsables es el siguiente:</p>	<p>30 municipios con técnicos, arquitectos o ingenieros.</p> <p>16 municipios atendidos por personal empírico.</p>
--	--

En esta propuesta de programa, propone para la región de la cuenca de Chapala, de una forma oficial, la región integrada por los municipios de Sahuayo y Jiquilpan como una zona conurbada como próxima a desarrollarse, destacando sin duda en el no se incluya en este esquema al municipio de Venustiano Carranza, que además de su cercanía con la ciudad de Sahuayo y de la integración física, destaca la interacción existente entre los tres municipios. Este plan maneja una jerarquía urbana a nivel regional en la que desataca que a la conurbación que integran los municipios de Zamora con Jacona se le asigna el rango No. 5 con una

jerarquía estatal media, es decir, que de acuerdo al Plan nacional de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio, no se eleva al rango de ciudad, siendo la población dominante la ciudad de Zamora. Sobre este mismo criterio, la conurbación de las ciudades de Sahuayo y Jiquilpan pertenecen al rango 6, con una jerarquía intermedio, medio, dejando como ciudad predominante a Sahuayo

Plano no. 1

### Jerarquía urbana. Regional.



Fuente: Programa regional de desarrollo urbano Lerma –Chapala.

### IV.3.3.5. De la participación social.

Para que cualquier programa de desarrollo urbano pueda cobrar vigencia y llevarse a la realidad, debe contar con la participación social de la comunidad sobre la que va a actuar, de tal forma que se propone en el Programa de desarrollo urbano estatal, la consolidación de comités de vigilancia de la obra

pública local; así como la presencia de la contraloría Social. Esta debería tener injerencia en todos los niveles, desde el nivel estatal, pasando por el regional, municipal, micro regional, local y hasta de obra

En la contraloría participan a propuesta del gobierno del estado,

2. Asociaciones civiles
3. Cámaras, institutos y colegios
4. Patronatos, comités
5. Sociedad en general.

Propuestas como ésta, hacen del programa de desarrollo urbano para el Estado de Michoacán, un programa innovador en el que la participación social tiene un lugar preponderante para su ejecución y vigilancia, de tal forma que a pesar de los cambios políticos que en la actualidad imperan, la sociedad sea un guardián del quehacer en materia de desarrollo urbano, por lo que de acuerdo a este planteamiento será posible que los programas cobren la importancia debida y sobre todo exista la vigilancia de personal que no tengan que ver con las administraciones municipales en turno. Desde los años 70s, el Estado de Michoacán no contaba con una actualización del su programa de desarrollo urbano<sup>107</sup>, esencial para su ordenamiento territorial y el operar cotidiano en materia de urbanismo, este hecho, acumulado con el poco control ejercido por las autoridades, ha facilitado a que actualmente se registre un retraso muy fuerte en el control del crecimiento de las ciudades, reflejándose directamente en el accionar cotidiano de los pobladores y complicando de sobremanera al desarrollo potencial de las ciudades.

Cabe hacer notar que hasta la fecha no existe el programa estatal de desarrollo urbano para la región Ciénega de Chapala, por lo que no se puede hacer un acercamiento.

---

<sup>107</sup> Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. Información recogida en ventanilla.

#### IV.3.3.6. Prospectiva

El programa de Estatal de desarrollo urbano estima que de continuar la tendencia de los últimos años, el estado deberá enfrentar los siguientes retos:

##### **Territorio y Medio Ambiente como Soporte de los Asentamientos Humanos**

- El medio ambiente sufriría un fuerte deterioro como resultado de actividades económicas y demográficas mal planeadas.
- La población urbana adquiere mayor conciencia ecológica.
- Los suelos presentarán diferentes grados de erosión; numerosas especies de flora y fauna estarán en peligro de extinción.
- Las cuencas, ríos, lagos, presas y mantos acuíferos registrarán importantes niveles de azolve y contaminación.
- **La entidad perdería el 70 por ciento de los cuerpos de agua superficiales, modificando su equilibrio ecológico.**
- La tala clandestina se reduce; el cambio de uso del suelo, deforestación, áreas y manejo forestal tienen mayor vigilancia.
- Incremento en la recurrencia de desastres naturales con profundas afectaciones (económicas y sociales) hacia la población civil.

**Dinámica y Distribución de la Población.-** La mayor concentración de la población urbana incrementará las necesidades de equipamiento urbano, saneamiento, y servicios públicos, sin recursos suficientes para afrontarlo.

- Se incrementará la tensión social en comunidades urbanas e indígenas.
- Los flujos migratorios no se revierten, incluso en algunas regiones se pueden acrecentar.
- La migración aumentará por la falta de oportunidades.
- La proporción de personas que vivirán en pobreza extrema se reduciría de manera poco significativa.

Con base en: Consultores Internacionales, S.C., 2003: Prospectiva Estratégica para un Desarrollo Incluyente del Estado de Michoacán. Documento de trabajo.

**Tendencias de Crecimiento.-** El Consejo Estatal de Población (COESPO), manifiesta que el decremento poblacional que se está presentando, así como la prevaecía de la población femenina sobre la masculina, obedecen a la vocación migratoria de habitantes de esta entidad hacia Estados Unidos, principalmente. El patrón de migración se ha venido modificando en los últimos años, la que pasa de temporal a definitiva, lo que se traduce en que muchos michoacanos que migran y se establecen en Estados Unidos se están llevando a toda su familia, para ya no regresar a vivir aquí.

La entidad no ha podido retener y albergar a su propia población, ya que con el tiempo se ha presentado una tasa decreciente en la dinámica poblacional, al grado de llegar a ser negativa.

**Actividad Económica y Soporte Productivo.-** La entidad no desarrollaría una mejor capacidad para generar “riqueza social”; la polarización del ingreso prevalecería.

- La generación de empleo será insuficiente.
- Las condiciones en el campo se deteriorarán paulatinamente; la tierra cultivable se reduce y la producción disminuye.
- Las actividades agrícolas permanecen al margen de la innovación y desarrollo.
- La agroindustria tendrá cadenas de valor fracturadas y las exportaciones de productos agrícolas serán irregulares.
- La construcción de infraestructura moderna continuamente se pospone ante la insuficiencia de recursos y el rezago prevalece.
- La actividad industrial seguirá siendo limitada y de reducida contribución a la actividad económica estatal.
- El sector servicios seguirá creciendo y representará la principal fuente de ocupación y riqueza.
- El turismo tendrá un repunte importante, pero se verá amenazado por el deterioro ambiental y urbano.
- Empleos de baja remuneración y que no permitirán a los trabajadores construir su plan de vida.

- Insuficiente desarrollo de la infraestructura multimodal.

**Administración del Desarrollo Urbano.-** Menos de 12 por ciento de las familias tendrán la posibilidad de adquirir una vivienda con su propio esfuerzo.

- Mayor desequilibrio regional; Morelia tiene una evolución sustancialmente diferente a otras regiones (p.e. la Costa).
- Limitada capacidad de gestión de los ayuntamientos por imposibilidad de generar recursos propios.

Ante este panorama, es indispensable llevar a cabo acciones para atender los fenómenos prioritarios de carácter territorial y socioeconómico de mayor relevancia para este programa, como son: el decrecimiento poblacional que ha experimentado el Estado en el último quinquenio, así como su distribución regional y concentración en las principales ciudades con una visión al 2025; la falta de integración y estructuración de las infraestructuras regionales (carreteras, aeropistas, energía eléctrica), el déficit en materia de equipamiento (salud, educación y abasto principalmente); la ausencia de un sistema de ciudades planeado con políticas de apoyo, consolidación e impulso para abatir la dispersión de la población y consolidar las grandes aglomeraciones urbanas; el aprovechamiento y disponibilidad de agua; el desequilibrio regional y el apoyo a las regiones de atención prioritaria (en condiciones negativas en cuanto a marginación y desarrollo humano) y por último, las características de las políticas públicas para la atención a los procesos de planeación urbana.<sup>108</sup>

De acuerdo a lo prospectado por el programa estatal, el escenario en el que nos encontraremos los michoacanos en el año 2025 de no tomar acciones inmediatas no resulta halagüeño. Por el contrario es un planeamiento en el que la relación entre el medio ambiente natural y el urbano llevarían un grado de desacierto con tintes de irreversible, destacando el caso de la pérdida de los recursos hídricos hasta en un 70%, situación que es inherente a las poblaciones en estudio, debido a que la mayor parte de las tierras de riego comprendidas en los territorios aledaños a los tres municipios son regados por aguas provenientes de la

<sup>108</sup> Programa de desarrollo urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.

superficie, específicamente de la laguna de Chapala, acción que rápidamente se reflejaría en los niveles socio económicos de las ciudades en estudio.

En lo referente a la dinámica poblacional, hace alusión a que la tendencia de concentración de las ciudades seguirá su curso, destacando la mayor necesidad de equipamiento urbano, de saneamiento de las aguas, mayor área de cobertura de los servicios municipales, pero sobre todo destacando la falta de recursos de los municipios para cubrir tales necesidades de la población. Es aquí donde impacta directamente la tendencia de descontrol de los municipios en materia de desarrollo urbano, de no poner límite a las acciones generadas por el poder judicial que repercuten directamente en el ordenamiento territorial, la tendencia de concentración poblacional de la que estamos hablando en poco tiempo ahogará a las ciudades intermedias que no tengan la herramienta legal para superar este proceso. Aquí se involucrarían en esta dinámica las ciudades de la conurbación en cita, Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza, que ya en ese escenario contarán con un número de habitantes necesario para ser de las poblaciones que atraigan a las masas, generando así concentraciones de las que en este apartado hacemos alusión, exponiéndose a vivir estas condiciones tan desfavorables para la sociedad en general, pero para los habitantes de menos recursos en particular.

En el ámbito del desarrollo urbano, destacan dos puntos, el mayor desequilibrio regional, que de nuevo nos involucra a la región de estudio en una dinámica de deterioro constante y la nula capacidad de los municipios para generar recursos propios, mermando con ello la capacidad de respuesta de estos para frenar acciones que impacten negativamente al desarrollo urbano.

Ya con anterioridad mencionábamos la inoperancia de los municipios en términos de la planeación urbana y la operatividad de estos en torno al tema, en las condiciones actuales, pensando sobre todo en la región de estudio, que hasta la fecha no es una gran concentración social y que aún así resalta la problemática en la que está involucrada, con el devenir del tiempo y de acuerdo a la inercia planteada por el gobierno del estado, se agudizarán los problemas de estas ciudades a índices de los que el control de ellos se saldría de la esfera de

incumbencia de los municipios, agravando más aún la situación de la sociedad, que ya en estos momentos para un sector de la población es paupérrima.

El desarrollo de las regiones en el estado está por demás polarizado, mientras que en algunas de ellas la marginación y la pobreza son las constante, para otras, si bien es cierto que están lejos de un auge económico, también es cierto que los índices de marginación no llegan a ser relevantes, aun que si de tomarse en cuenta. En estas condiciones, plantear la posibilidad de que existan programas que impulsen el desarrollo regional, con la tendencia de equilibrar el crecimiento en la capital con respecto a las diferentes regiones, sería poco probable, agravando la situación la tendencia de concentración que algunas ciudades van a presentar transcurridos algunos años.

Este programa estatal de desarrollo urbano es muy actual en términos de su aplicación, nos enfocamos en él precisamente debido a que el anterior ya fue rebasado por el deterioro de las relaciones entre lo urbano y lo rural, entre lo urbano y su medio ambiente natural, el crecimiento de las ciudades michoacanas dejó atrás lo planteado en el programa anterior, que por cierto, todavía está vigente. Debido a esta situación, el programa al que estamos haciendo referencia, que recientemente fue elaborado, es posible que este más acercado al momento histórico en el que vivimos, que lo diagnosticado en él esté más en sintonía con la problemática actual de la sociedad purépecha. Lo anterior viene a colación debido a que de acuerdo a lo diagnosticado por este programa, el tema que nos atañe, es decir, el impacto que generan las acciones del poder judicial, así como los abogados y notarios en el desarrollo urbano, no es tomado en cuenta. En el caso en que se pueda demostrar en este trabajo que estos agentes estén actuando de forma que mermen la acción de la planeación en un porcentaje significativo, repercutiendo directamente en el accionar de las ciudades y en su capacidad productiva, específicamente en las ciudades dedicadas al estudio, debido a que su principal ingreso depende mucho de que fluya con facilidad la actividad cotidiana, estaríamos encontrándonos con un vacío en el diagnóstico del programa que por lo pronto no sería tomado en cuenta para una posible estrategia que solucionara

esta problemática. Dicho de otra manera, si no ubicamos el problema al que nos estamos enfrentando, no seremos capaces de darle solución, luego entonces es posible que los michoacanos estemos ante esta situación, que complicaría aún más el panorama urbano.

#### **IV.3.3.7. De las estrategias.**

El gobierno del estado prevé con las estrategias que plantea, convertir al territorio michoacano en un autentico instrumento de desarrollo integral, buscando la cohesión socio-cultural, **la competitividad económica productiva**, la conservación ecológica ambiental y la gobernabilidad democrática.

Específicamente plantea la necesidad de revalorar las políticas de impulso regional para superar la polarización existente entre la capital y algunas de las regiones en la que existe mucho rezago sobre todo en lo referente a criterios de salud y educación.

Para el gobierno del estado, es de suma importancia lo relacionado a los mecanismos de coordinación intragubernamental, mecanismos que dan cabida a la existencia de fenómenos tales como la intervención del poder judicial en la configuración de la mancha urbana, tema que nos ocupa sobre todo para la región de estudio, pero que resulta recurrente a lo largo de todo el territorio michoacano, por tal motivo, resaltamos este inciso del programa con la idea de encomiar la pertinencia del estudio.

Cabe resaltar que en todos los enfoques referidos al desarrollo territorial y en especial al de Michoacán, los aspectos más trascendentales **están relacionados con los mecanismos de coordinación intergubernamental**, las atribuciones de las distintas dependencias involucradas y la necesidad de promover proyectos estratégicos que constituyan un componente primordial de la política global de desarrollo sea esta de nivel nacional, regional o municipal. En este sentido un acercamiento al análisis de los distintos componentes de la regionalización vigente en la entidad, se orienta a definir un modelo de coordinación institucional en el que

**las interrelaciones en términos de competencia sectorial sean resueltas por la vía más eficiente de la organización, la determinación de acuerdos y compromisos en función de las atribuciones y responsabilidades y la planificación e instrumentación de los procesos jurídico-administrativo a que haya lugar.**

En este sentido, un medio eficaz y concreto de contribución a las estrategias de intervención gubernamental.<sup>109</sup>

En este inciso, el gobierno del estado reconoce la desintegración existente entre las diferentes dependencias que lo constituyen, manejándolo en términos de competencia sectorial, no olvidemos que dentro de la metodología solicitada por la ley de desarrollo urbano que rige en el estado, existe un capítulo en el que se prevé la corresponsabilidad sectorial para la elaboración de los programas, que es básicamente la correlación que debe existir entre las diferentes entidades gubernamentales para que las acciones que se tomen estén debidamente consensuadas y vistas desde las diferentes perspectivas que debe tener en cuenta una administración gubernamental. El tema que nos ocupa, rebasa estos límites y se involucra en una esfera que no sólo abarca las diferentes dependencias gubernamentales en el nivel municipal, estatal o federal, sino que también atañe a los diferentes poderes existentes en el nivel federal y estatal, nos referimos específicamente al poder judicial y también nos referimos a las notarias públicas y a los abogados, que son los que de alguna manera tienen que ver con esta investigación.

Vamos a retomar sólo las estrategias más directamente relacionadas con nuestro tema, estrategias que analizaremos y relacionaremos y transpolaremos a la región de estudio para su análisis. Tomemos ahora lo concerniente a las estrategias que tienen que ver con el comportamiento de la población y su constante cambiar, afectando de esta forma el accionar de las ciudades y la configuración territorial de estas:

---

<sup>109</sup> Programa de desarrollo urbano del estado de Michoacán de Ocampo. Estrategias.

**Dinámica poblacional.-** Definir localmente las políticas de impulso, consolidación y control de cada una de las 209 localidades del Sistema Urbano Estatal Integral de Centros de Población, que propicien y generen nuevos polos de desarrollo en la entidad, una mejor distribución de la población y el ordenamiento territorial.

- Llevar acciones coordinadas entre el CONAPO, el COESPO y el Sector Salud para reforzar el programa 136 de planificación familiar en las localidades con crecimientos demográficos acelerados, priorizando aquellas localidades con nivel de jerarquía intermedia. (50,001 a 100,000 hab.).
- Distribuir las actividades económicas, servicios urbanos, equipamiento e infraestructura de las ciudades de Morelia, Zamora-Jacona, Uruapan, Apatzingan de la Constitución, H. Zitácuaro, La Piedad y Ciudad Lázaro Cárdenas, hacia las ciudades intermedias y sedes regionales provocando con ello una equidad regional y el desarrollo productivo de los centros de población de nivel SERUC alternos a éstos.
- Crear programas de apoyo al fortalecimiento de participación de grupos vulnerables a las actividades económicas y desarrollo de los municipios y comunidades.

En este tema destaca la creación de nuevos polos de desarrollo que se impulsarán en el sistema urbano estatal integral de centros de población, sistema en el que se involucra a la zona de estudio, acción que enfocará situaciones potenciales de crecimiento poblacional y con ello un ensanchamiento de la mancha urbana en la zona de conurbación de los municipios en cuestión. De concretarse esta política estratégica del gobierno del estado<sup>110</sup>, agudizará más aun la complicada situación de descontrol urbano que padecen estas ciudades michoacanas.

<sup>110</sup> Me refiero al termino de “ de concretarse” no por el sólo hecho de que normalmente no llegan a la realidad los programas elaborados, sino por la inminente sustitución de autoridades en el año 2008, debido a las elecciones que para ese efecto se llevarán a cabo en el 2007, situación que complicará la puesta en práctica del programa en cita.

**Sistema urbano y conurbaciones.-** Consolidar las acciones de coordinación de los actores de gobierno y sociales para dar coherencia al sistema urbano nacional y estatal.

- Fortalecer el desarrollo de sistemas urbano-regionales impulsando, consolidando o **regulando las ciudades medias para propiciar un desarrollo regional equilibrado** y sustentable, **delimitando también las áreas de crecimiento urbano**, a fin de lograr un crecimiento armónico y equilibrado de las ciudades de la entidad.

- **Fortalecer las ciudades** nodo como Morelia, Uruapan, Zamora-Jacona y Ciudad Lázaro Cárdenas, así como las ciudades **intermedias** de H. Zitácuaro, **Sahuayo**, La Piedad, Patzcuaro, Apatzingan de la Constitución y Ciudad Hidalgo, a partir de coincidir las estrategias generales derivadas del Programa Nacional y de la Mesorregión Centro Occidente con los objetivos estatales en el ámbito de impulso a la lucha contra el rezago social, desarrollo productivo sustentable y competitivo nacional e internacional.

- Atender los rezagos sociales principales referentes a educación, salud y alimentación, en las áreas geográficas de Tierra Caliente, Costa, Valle de Apatzingan y Purépecha.

- **Consolidar la integración de las conurbaciones** interestatales como: La Piedad-Santa Ana Pacueco, (Gto.) Yurécuaro-La Rivera, (Gto).Briseñas-La Barca, (Jal.) y Vicente Riva Palacio, Cd. Altamirano, (Gro.) e **intraestatales como: Morelia-Tarímbaro, Santa Clara– Los Reyes y Sahuayo-Jiquilpan**, mediante la conformación de las Comisiones de Desarrollo Urbano respectivas, **considerando a éstas como áreas geográficas de atención prioritaria para el desarrollo económico, social y urbano.**

**Reservas territoriales.-** Se plantean como estrategias en esta materia las siguientes:

- Diseñar, promover, normar y articular en el contexto del Pacto Federal, una Política Estatal de Suelo y Reservas Territoriales, que permita definir el inventario de suelo que requieren los centros de población del sistema urbano estatal, sus posibles formas de financiamiento y concertación institucional en el ámbito de sus

atribuciones, sustentando con estas acciones la requisición del fondo federal derivado del programa de suelo- reserva territorial.

- Definir las reservas territoriales y en su caso patrimoniales dentro de los Instrumentos de Planeación Urbana, para los **centros de población con problemáticas y tendencias de irregularidad de suelo como: Morelia, Uruapan, Ciudad Lázaro Cárdenas, Zamora de Hidalgo, H. Zitácuaro, Ciudad Hidalgo, Sahuayo, Zacapu, Patzcuaro, Apatzingan de la Constitución, Quiroga, Huetamo.**

Esa reservas territoriales pueden constituirse, entre otras opciones, a través del Programa Hábitat: Suelo para la Vivienda Social y el Desarrollo Urbano, el cual tiene como objetivo fundamental brindar incentivos a las ciudades y zonas metropolitanas elegibles al apoyar la adquisición de suelo en zonas aptas para la vivienda social y el desarrollo urbano para ofrecer suelo de bajo costo para el asentamiento de la población en situación de pobreza patrimonial.

En Michoacán 35 localidades deberían contar con reserva territorial patrimonial, para la regulación de su crecimiento:

- **Con carácter de atención prioritaria, se han definido 13 poblaciones urbanas dentro del universo de 35 localidades demandantes de reserva territorial patrimonial: Apatzingan de la Constitución, Ciudad Hidalgo, Jiquilpan-Sahuayo, Jacona-Zamora, La Piedad de Cabadas, Ciudad Lázaro Cárdenas, Morelia-Tarímbaro, Patzcuaro, Uruapan y Zitácuaro, para lo cual se requiere darle continuidad a sus programas de centro de población, así como la constitución de reservas territoriales patrimoniales.**

- Igualmente es necesario actualizar los Programas de Desarrollo Urbano, para identificar las áreas aptas de incorporación e implementar el proceso administrativo para las localidades de: Ario de Rosales, Cherán, Coalcomán de Vázquez Pallares, Huetamo, Los Reyes, Maravatío, Nueva Italia, Paracho, Puruándiro, Quiroga, Tacámbaro, Tepalcatepec, Zacapu y Zitácuaro.

- Finalmente se posee un programa de adquisición de reservas territoriales a largo plazo, a implementarse en las siguientes localidades: Aguililla, Arteaga,

Coahuayana, Lombardía, Puruarán, Santa Clara del Cobre, Villa Madero y Tuxpan.

A consecuencia de la inexistencia o agotamiento en su caso de las reservas territoriales en los centros urbanos, es necesario fortalecer una estrategia de coordinación entre los subprogramas de asentamientos humanos, con los de vivienda y reservas territoriales y patrimoniales.

Los objetivos de la creación de reservas territoriales dentro del programa estatal pueden sintetizarse de la siguiente manera.

- Prever las necesidades de suelo urbano para el desarrollo planificado del Estado.
- Orientar el uso del suelo urbano hacia aquellas áreas que por sus características físicas, económicas y legales, presentan las mejores condiciones de desarrollo, preservando las zonas de alta productividad agrícola y las que cumplan funciones ecológicas.
- Determinar las reservas hidráulicas y preservar las recargas de acuíferos de los centros de población prioritarios.
- Abrir alternativas en la disponibilidad de suelo urbano para los sectores de bajos ingresos.
- Crear los espacios urbanos suficientes, para la dotación de equipamiento e instalación de infraestructura necesaria.
- Las áreas aptas para la instalación de industria ligera, mediana y pesada de acuerdo a las potencialidades de cada una de las regiones, basadas en los principios de sustentabilidad.
- Normar jurídicamente la disponibilidad y uso del suelo urbano a través de las declaratorias de usos y destinos, en conformidad con los lineamientos del programa de desarrollo urbano estatal.

En el aspecto relacionado con las reservas territoriales con las que debe contar los gobiernos municipales para la dotación de áreas de crecimiento urbano y vivienda para personas de escasos recursos, el programa Estatal refiere que existen centros de población con una problemática más marcada y la tendencia hacia la irregularidad de sus asentamientos humanos entre los que se involucra la ciudad

de Sahuayo, que es la ciudad en la que convergen las actividades económicas de la región, es también la que relaciona a las dos ciudades de la conurbación en una participación interactiva., generándose así un sistema polinuclear regional en el que las actividades se entretajan unificándose y generando un sólo ente llamado conurbación. Se tiene detectado un total de 35 ciudades con un déficit significativo de reservas territoriales, pero 13 de esas ciudades presentan un reclamo inmediato en las que contamos a las ciudades de Sahuayo y Jiquilpan de forma unificada.

**Asentamientos irregulares.-** Para poder frenar este fenómeno, los tres órdenes de gobierno, en participación con la sociedad civil y los empresarios o promotores de vivienda, deberán implementar acciones y estrategias encaminadas a:

- **Aplicación correcta de la ley por parte de las autoridades, sin concesiones y su observancia por parte de la sociedad.**
- Elaboración de los programas de desarrollo urbano regionales, municipales y de centros de población, congruentes y consecuentes con las necesidades reales del Estado de Michoacán y sus habitantes.
- Operación de los mismos programas por parte de las instancias correspondientes, tanto estatales como municipales, así como su supervisión, evaluación y actualización dinámica y permanente.
- Coordinación interinstitucional de los tres niveles de gobierno.
- Asumir una actitud de vanguardia, por parte de las autoridades correspondientes, superando los liderazgos mesiánicos de los pseudo líderes enquistados en la sociedad sin soslayar a los verdaderos actores sociales que puedan aportar al mejoramiento.
- Invitar a los gestores espontáneos de desarrollos urbanos, a que se constituyan legalmente en empresas promotoras.
- Implementar los mecanismos congruentes con la realidad actual de la entidad, que permitan la pronta incorporación del suelo al uso urbano, cuando así este determinado en los programas de desarrollo.

- Crear Gobierno, constructores y sociedad civil en su conjunto, los medios que propicien la inversión, sobre todo promover cajas de ahorro con la participación de los ayuntamientos para la adquisición de terrenos.
- Reordenar la traza y áreas para equipamiento en los asentamientos irregulares.
- Implementar y operar de manera eficaz un sistema de constitución de reservas territoriales a mediano y largo plazo en las ciudades con mayor potencial de desarrollo, tales como: Morelia, Zamora de Hidalgo, Ciudad Hidalgo, Patzcuaro, Tacámbaro de Codallos, Tarímbaro, Apatzingan de la Constitución, Jacona de Plancarte, Ciudad Lázaro Cárdenas, Maravatío, Zacapu y H. Zitácuaro principalmente, que permitan contrarrestar y en su momento frenar la creación de asentamientos irregulares.
- **Atender las localidades rurales, razón por la que venden sus predios sin escrituras, sin orden espacial y sin servicios.**
- Ordenar y regular los asentamientos humanos irregulares, priorizando, aquellas localidades medias e intermedias, por medio de la actualización y formulación de los programas de desarrollo urbano, además de crear programas estatales y municipales de incorporación de suelo derivados de los requerimientos de corto, mediano y largo plazo de los mismos instrumentos.
- Fortalecer el programa estatal de atención a asentamientos humanos que lleva a cabo la SUMA en coordinación con los ayuntamientos , mediante sus programas específicos de creación de fraccionamientos de interés social, regularización, escrituración social y rescate de áreas verdes y de donación, así como también el programa básico federal de regularización de suelo a cargo de la CORETT en coordinación con la SUMA y los ayuntamientos, a través del dominio pleno, inmobiliarias ejidales y expropiación concertada. Para este último se instauran los programas de Suelo Libre (SULI) y Programa Piso (PISO).

Detectar que los asentamientos humanos irregulares son un problema muy serio para algunas de las entidades municipales del estado ya es un avance significativo, tenerlo cuantificado en términos de las ciudades que más lo padecen y priorizarlas creo que sea un buen inicio por parte de las autoridades para una posible solución. Resalta por su importancia, el que para una posible solución se

plantee la correcta aplicación de la ley, sin que haya ninguna concesión, la incógnita sería en el sentido de que si la aplicación de la ley no se supone que siempre debe ser así. Más allá de esta situación, aquí podemos aterrizar el tema de nuestra investigación; que pasa cuando la misma ley oferta diferentes caminos por los que se puede llegar a un fin determinado y le da a escoger al promotor porque camino desea llegar a su fin, no está dando ningún tipo de concesión, se está aplicando la ley con rigor, pero de forma intrínseca está invitando a los autores de estas acciones a que lleven a cabo su cometido por la vía que menos dinero les cueste y menos tiempo les lleve realizarlo, dejando de lado el costo social que se paga por ello, a primera mano por parte de las autoridades municipales, pero en términos generales por parte de la comunidad donde se practican este tipo de actividades.

De esta forma podemos corroborar lo planteado en este trabajo con respecto a la proliferación de asentamientos humanos irregulares, efectivamente, con estas acciones facilitadas por la ley, **la autoridad se convierte en promotora de los asentamientos humanos irregulares**, debido a que le damos al promotor un abanico de posibilidades para llegar un fin determinado, que el de ellos como promotores es muy concreto, gastar lo menos posible con el mayor porcentaje posible de ganancias, haciendo a un lado el aspecto social que tiene que ver con esta actividad. Si además de que no tengo la supervisión adecuada para evitar estas acciones, como autoridad les doy facilidades por diferentes medios para que lo lleven a cabo, estoy de alguna manera convirtiéndome en parte del problema al que se supone tengo que atacar.

No con esto estamos proponiendo que la única razón por la que existen los asentamientos humanos irregulares tienen que ver con estas acciones vinculadas con el poder judicial y los abogados y notarios, sabemos de antemano que el sistema de producción capitalista ha llevado a extremos insospechables la polarización social, por ahí tal vez radique la mayor razón existente como fundamento para estos fenómenos sociales tan recurrentes en algunas áreas de las ciudades michoacanas, por el contrario, esta investigación pretende analizar

desde un enfoque diferente estos problemas tan típicos en el áreas de estudio y con ello coadyuvar al mejoramiento de los resultados en material de planeación urbana dentro del perímetro estatal. Sí se trata de que nos demos cuenta que en la medida en que sean repetitivas estas acciones del poder judicial, es en la misma medida en que estamos mermando la capacidad operativa de los organismo gubernamentales dedicados al control del crecimiento de las ciudades y con ello, obstaculizando las actividades productivas de las entidades municipales en cuestión, empeorando así, los niveles socioeconómicos de los habitantes de la zona.

#### **IV.4. Actualidad de la planeación urbana en la región Sahuayo- Jiquilpan- Venustiano Carranza**

Los tres municipios en cuestión, como ya se ha reiterado en repetidas ocasiones, muestran un atraso considerable en materia de planeación urbana, no se escapan de la inercia que viene marcando el Estado con respecto a este tema. En general, son municipios en los que se está trabajando en el aspecto correctivo y no en el aspecto preventivo que se pudiera manejar a través de la planeación urbana. Destaca sin duda Sahuayo, municipio en el que además de su relativamente poca población, la problemática urbana que tiene ha superado por mucho la capacidad administrativa y de gestión de sus Gobernantes y va marcando la pauta para un continuo decrecimiento en los niveles de bienestar social y de nivel de vida de sus pobladores, podemos decir que la planeación no ha tenido la oportunidad de ser tomada en cuenta para prevención y ordenamiento del desarrollo urbano en esta área. Es un municipio en el que no existe un Programa Municipal de Desarrollo Urbano (PMDU) y no ha existido en toda su historia, tal vez por ser un Municipio con el 93% de su población asentado en la cabecera municipal<sup>111</sup>, hecho por el cual hasta ahora no se ha planteado la necesidad de su elaboración. De igual forma podemos decir del Programa de Desarrollo Urbano para Centro de Población, aquí si podemos hablar de la existencia de este documento, que se desarrolló en el año de 1983, que ya anteriormente profundizamos en él, y en el

<sup>111</sup> Censo General de Población y Vivienda 2000

que se observaron varias deficiencias en su elaboración, así como en su proceso de ejecución, que prácticamente podemos concluir que no existió tal etapa.

Las oficinas encargadas de la planeación y la operación en materia de desarrollo urbano en los municipios en cuestión (Sahuayo, Jiquilpan .Venustiano Carranza.) son denominadas de DIRECCIÓN DE URBANÍSTICA MUNICIPAL, en el caso de la ciudad de Sahuayo, aparece en el año de 1980 <sup>112</sup>, de esa fecha hasta ahora la dirección de urbanística municipal ha marcado la directriz de la construcción, las subdivisiones, lotificaciones, fusiones etc. Podemos decir, que sólo desde ese entonces se comienza a realizar acciones tendientes a resolver la problemática urbana en el contexto geográfico del municipio; en entrevista con el creador de esta oficina, por cierto el único presidente municipal con profesión relacionada con la materia, el arquitecto José Arias Gálvez, nos hacía saber de la preocupación existente en ese momento, de poder generar una oficina que diera orden a la problemática alrededor de los fenómenos urbanos, y que resolviera los problemas que a diario se generaban por la inercia misma del crecimiento territorial de la mancha urbana.

A partir de entonces el accionar de la oficina de urbanística municipal no se ha detenido, en las administraciones venideras poco a poco se tomó orden en ella, y se ha ido incrementando las acciones para controlar, sobre todo, la construcciones y los lineamientos de las calles, en ese entonces comenzaron a aparecer ampliación de calles, por el hecho de contar con calles en las que no fluía fácilmente los vehículos debido a lo estrecho de las vías de circulación vehicular.

Posteriormente, las próximas administraciones trabajaron sin un plan concreto sobre el que basarían el crecimiento de la ciudad, se encaminaron más bien a corregir lineamientos y controlar la construcción y a pugnar por que se diera un plan directriz que ordenara el crecimiento urbano que ya en ese momento era importante. Todo esto sigue hasta que en el año de 1983, se desarrolló el plan de desarrollo urbano para centro de población de la cabecera municipal, este programa fue controlado y ejecutado por el Gobierno del Estado, y como ya

<sup>112</sup> Dirección de urbanística municipal de Sahuayo Michoacán

enunciamos, es un programa que carece de un orden desde su etapa de diagnóstico; no obstante, fue un paso muy importante, debido a que dejó en claro la necesidad de controlar el desarrollo urbano, y también la necesidad de cuidar el marco normativo de esta materia, y enfatiza además que ya hay una problemática a la que hay que enfrentar y sobre todo prevenir con el objeto de brindar una mejor calidad de vida a los habitantes de la ciudad. Recordemos que ya en ese entonces se había tomado la determinación a escala nacional de tratar de poner orden a los asentamientos humanos y las acciones concretas que se dieron están ligadas a adecuar el marco normativo para sentar las bases legales y de esta forma iniciar un proceso de ordenamiento territorial. Es en este año que se publica la ley de planeación, marcando así la pauta para seguir sobre esta directriz.

Desde ese momento, las administraciones municipales subsecuentes, contaron con la herramienta necesaria para poder encauzar el crecimiento de la ciudad hacia el orden. En el plan, se preveía la necesidad de enfocar las áreas de inundaciones, marcadas en la parte sur del municipio, marcaba también, el incremento de la actividad económica, la centralización de las actividades, los asentamientos irregulares, así como un primer nivel de deterioro en la imagen urbana. Basados en este diagnóstico, se podía pensar en que en un lapso de tiempo más o menos considerable, y siguiendo las líneas de acción de este plan, tendríamos mejoras en el control del desarrollo urbano. Además de esta herramienta, en el año de 1997, nace por primera vez el reglamento de construcción para la ciudad de Sahuayo, que apoyaría de forma importante el marco normativo en el que descansa el accionar de la planeación. No obstante de todos estos intentos, los resultados no han sido del todo efectivos, la ciudad está metida en una dinámica de crecimiento que ha logrado un deterioro de la urbe, su desarrollo, y el nivel de vida de sus habitantes. Los planes y programas que se elaboraron con el objeto de controlar su desarrollo, sólo han sido discurso ideológico cargados tal vez de buenas intenciones, que no provocaron el eco necesario en las autoridades en gestión, que por el contrario, hasta hoy han permitido el crecimiento desmedido de los asentamientos humanos irregulares, de alguna manera generados por los efectos de la economía insertada en la

globalización, con el apoyo de la inercia en la que caen las administraciones, que facilitan la creación de estos asentamientos, por el hecho de no proceder de la forma que marca lo planeado para la ciudad.

Efectivamente, a partir del momento en que se cobra conciencia de la necesidad de ordenar al crecimiento urbano, las tres ciudades en cita comienzan intentos aislados para dar inicio al proceso de planeación de su entorno urbano, para darle forma a los perímetros urbanos y para organizar de forma incipiente a sus ciudades de acuerdo a los usos y destinos de suelos, por primera vez, se comienza a tener conciencia de la relación tan estrecha que debe tener la ciudad con el campo, lo urbano con lo rural, sobre todo en el ámbito municipal, debido a que los municipios no habían tenido acercamientos al control del desarrollo urbano, como ya es sabido, esto en ese momento era menester de los gobiernos de los estados, por lo que los municipios sólo se encargaban de dar mantenimiento al equipamiento existente dentro de sus límites territoriales, dejando en manos del estado el control del desarrollo de su ciudad. Como en cualquier inicio, los resultados no han sido hasta el momento los esperados, pero sí, cada vez hay más conciencia de lo imperante que resulta tener ciudades en orden y de esta forma poder ofrecer a sus pobladores una mejor calidad de vida y depurar en la medida de lo posible de las patologías urbanas que tanto daño causan a la sociedad, acercándonos también a reducir la brecha existente entre la forma de vida de los que carecen de recursos económicos y los que controlan los grandes capitales.

No es posible pensar en una adecuada planeación, cuando debido a las circunstancias los planes de los que queremos partir no tienen la oportunidad de elaborarse con la debida metodología y calidad, tampoco con el rigor científico como para poder obtener un adecuado diagnóstico de la situación imperante en ese momento histórico, cuando el producto obtenido es un elemento aislado en el que no se toman en cuenta las determinantes regionales y las condiciones económicas, políticas y sociales que afectará de forma directa al desarrollo de

dicho plan; debemos optar por definir si la planeación se termina a la hora de culminar el plan o en el momento en el que se lleva a la praxis.

Pese a las diferentes posturas que han tomado las administraciones en materia de planeación urbana, desde la más cómoda y redituable políticamente que ha sido la de “dejar hacer, dejar pasar”<sup>113</sup> en la que a los actores políticos les genera buenos dividendos, el no ver la problemática urbana, a cambio de obtener votación en su favor, y con ello, la persistencia en el poder, hasta algunas administraciones que han tenido la buena intención de tratar de hacer algo por el ordenamiento urbano, pero que, de la misma forma, han sido rebasadas por la inercia misma en al que flota el ejercicio de la ley. Esta primera práctica ha sido muy común para la creación de los asentamientos humanos irregulares y gracias a la colusión de autoridades y los promotores de fraccionamientos, el crecimiento de la mancha está fuera de medida dentro de las zonas de estudio.

A esta tarea, se le suma la labor que significa tratar de realizar un fraccionamiento de forma regular, en el que hay que cumplir alrededor de 35 requisitos, que van desde la emisión de un dictamen de uso de suelo, la emisión de un estudio de impacto ambiental, hasta la obtención de las factibilidades de servicios públicos. En esta tarea participan tanto el Ayuntamiento como el Gobierno del Estado, y puede llevar un lapso aproximado de tiempo de 10 a 15 meses,<sup>114</sup> dependiendo de las expectativas de cada caso, y que por otro lado implican costos muy elevados tanto de gestión como del propio desarrollo del trámite, lo que se convierte en una motivación más para realizar los fraccionamientos de forma irregular, por el hecho mismo de encarecer el producto final e impactando directamente a los consumidores, que en la mayoría de los casos son gente de escasos recursos, que terminan consumiendo terrenos irregulares, que a la postre les resulta más elevado el costo, por que pagan de primera instancia en precio aproximado de entre 15 y 20,000 (veinte mil pesos), que sólo son gastos de inicio, para luego pagar los costos que implica obtener la dotación de servicios, por la regularización

<sup>113</sup> Alberto Reborá Togno Ob. cit

<sup>114</sup> Dirección de Urbanística,, Municipal

de la tierra y además costos político, que consisten en apoyo electorales de consecuencias nefastas a mediano y largo plazo.

Como complemento, habrá que hacer alusión a la falta de transparencia de la normatividad, que propicia la discrecionalidad de las autoridades, y el consecuente mal uso de los procedimientos a favor de algunos pocos y favoreciendo la realización de fraccionamientos que representan riesgo para la comunidad, dejando asentar comunidades en lugares en los que resulta muy complicado el diario accionar de sus pobladores, alterando los programas de gasto de los municipios posteriores para solucionar situaciones que debieron ser previstas en su respectivo momento. Podemos ejemplificar lo anterior con el caso de los fraccionamientos Prados Verdes y Camino Real, que recibieron permisos para asentarse en zonas donde los escurrimientos de parte de la cuenca del sureste del municipio han sido recibidos durante años, como resultado se han vivido en los últimos años inundaciones muy severas que han puesto en riesgo a la comunidad, generando gastos a la actual administración por el orden de los 2,000,000.00/100 (dos millones de pesos)<sup>115</sup>, que de haber sido previstos en el momento mismo de su realización, y con ello su adecuada planeación, estos recursos podían estarse destinando a otros conceptos que pudieran generar más beneficios a la comunidad, como es el caso de dotación de servicios, de infraestructura vial, infraestructura sanitaria, etc.

De forma específica, esta zona del occidente del estado de Michoacán, denominada de la Ciénega de Chapala, en concordancia con el resto del Estado, padece males sociales muy arraigados que entre otros muchos factores han sido originados por el descontrol urbano imperante en toda la entidad federativa, tal vez entrando en eco con el nivel federal para dejar de segundo término la planeación del desarrollo urbano. En estos momentos en el que las ciudades son llamadas a competir para la atracción de inversiones que catapulten su desarrollo social, en el que los efectos de la globalización se dejan sentir y carcomen los estándares de vida de las personas que pertenecen al último escalafón en la gráfica del reparto

<sup>115</sup> H. Ayuntamiento Municipal de Sahuayo de Morelos. Información obtenida en la Tesorería municipal.

de bienes, dejando a muchos michoacanos en niveles de pobreza extrema, son precisamente los momentos en los que menos armados estamos con herramientas de operación en materia de planeación en la región, provocando una marcada desventaja para involucrarnos en el bagaje de la producción económica de la nación.

Como colofón a este tema, enunciaremos que la planeación del desarrollo urbano en la región no ha sido capaz de controlar el crecimiento desmedido de la mancha urbana, que ha actuado de forma tibia y sin autoridad, que por lo contrario, hasta la fecha está permitiendo que se posicione de forma ilegal y cada vez con más fuerza el capital en el territorio de estudio confinando a las esferas sociales más bajas y usufructuando así a la sociedad asentada en la región de la conurbación en estudio. Varios son los mecanismos utilizados para este fin, los hay desde la inoperancia de las autoridades de los tres niveles de gobierno, hasta la oportunidad de que se utilicen diferentes caminos para lotificar predios, caminos que son inherentes al poder judicial y los abogados y notarios, descalificando con ello las normas establecidas por la ley de desarrollo urbano para este fin. La planeación urbana en la región ha tenido un papel poco digno, no está realizado lo necesario para reducir la problemática existente y el rezago social, retrasando así la solución a los reclamos de una sociedad que cada vez se ve más marginada y últimamente, obstaculizando las actividades productivas más pujantes de las ciudades en cuestión, motivando con ello una desbandada de mano de obra potencial y la consecuente caída de los niveles productivos y de generación de empleos

#### **IV.4.1. El programa de Desarrollo Urbano para centro de población**

**De la ciudad de Sahuayo de Morelos (1983).**- Este plan<sup>116</sup> se da bajo un contexto histórico en el que el país salía de una crisis económico, político y social muy aguda, momentos de una muy fuerte devaluación que tambaleaba las estructuras medulares de la sociedad y nos enfilaba hacia una desestabilización en las que, como es siempre, los que menos tienen son los que resultarían más

<sup>116</sup> Hasta esa fecha todavía se denominaban planes no programas

afectados.<sup>117</sup> Es también el año en el que se promulga la ley de planeación, por lo que todos los municipios de México tenían la estricta necesidad de contar con su plan para ordenar el desarrollo urbano; hecho que influyó definitivamente en la calidad de los mismos, pues como no existía antecedente, habría que hacerlo de forma masiva y con ello la calidad quedó atrás.

Ya para ese tiempo, se empezaba a concentrar las actividades económicas en la región Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza, pero de forma más importante en la incipiente ciudad de Sahuayo, y comenzaban a darse los primeros fraccionamientos de esta ciudad<sup>118</sup> tanto de orden particular, como el caso de Las Brisas, como de orden Ejidal, como el caso de La Limonera y La Forestal, que aun cuando fueron casos aislados por ser ejidales (sería hasta después que se despertaría el interés de los fraccionadores irregulares por este fenómeno que les reditúa sendas ganancias); fueron casos dignos de llamar la atención por estar bien planeados, con jerarquía en sus calles, con áreas de donación bien determinadas, y dotadas de todos los servicios municipales. Es digno de destacarse que en ese tiempo el Estado era quien cargaba con el peso de la Planeación urbana, y el municipio quedaba supeditado a los designios de este.

La estructura de este plan, como en el de la totalidad de los municipios Michoacanos, incluyendo las ciudades de Jiquilpan y Venustiano Carranza; es la siguiente:

1. Diagnóstico
2. Ámbito de aplicación Territorial
3. Objetivos
4. Estrategia de desarrollo
5. Líneas de acción
6. Instrumentación Jurídica

Los objetivos del plan eran bien definidos.

<sup>117</sup> Año de 1982 siendo presidente de la república el C. José López Portillo

<sup>118</sup> Dirección de Urbanística Municipal.

1. Integrar, regular, ordenar y prever el desarrollo urbano a fin de elevar la calidad de vida de sus pobladores.
2. Permitir el establecimiento de mecanismos administrativos y financieros en los que participen las autoridades competentes, que tiendan a garantizar el adecuado desarrollo urbano.

La ciudad de Sahuayo, al igual que los demás municipios michoacanos, era una ciudad que nunca había contado con un proyecto de crecimiento, una ciudad que no podía regular su desarrollo urbano que comenzaba a darse de forma importante en sus periferias, por lo que el plan debía reflejar las necesidades de ese momento, además de proponer mecanismos tanto de orden financiero como administrativo que pudieran garantizarlo. Se obtuvo un diagnóstico en el que además de lo ya mencionado, se preveía el desarrollo de los asentamientos humanos irregulares, la falta de dotación de los servicios en algunas partes de la ciudad, asentamientos en áreas de inundaciones, un severo deterioro de la imagen urbana, la falta de un tiradero de basura; entre otras carencias que se vivían en ese momento histórico determinado. (Como dato importante se tenía proyectado para el año 2000 una población de 86,806 habitantes)<sup>119</sup>. Una vez definidas las deficiencias, el plan debía ofrecer respuestas a estos males, por lo que las estrategias giran en este entorno; orientar las acciones a regular el desarrollo urbano, prever el crecimiento urbano por medio de los planes parciales y en su caso sectorial e implementar acciones administrativas tendientes a soportar el mecanismo de operación de la planeación.<sup>120</sup>

Las líneas de acción que se dictaminaron, no se dieron bajo este orden de ideas, si bien es cierto que se promueve la elaboración de los usos de suelo para el ordenamiento de la mancha urbana, también es cierto que otra de las líneas de acción pretende implementar pares viales para controlar el tráfico vehicular, hecho que en él diagnóstico no se había detectado como problema, así como la integración de la estructura urbana en los centros barriales y colonias.

<sup>119</sup> Dato erróneo debido a que hasta el 2007 todavía no se llegaba esa cifra.

<sup>120</sup> Plan de desarrollo urbano para centro de población de la ciudad de Sahuayo Michoacán, 1983.

En este momento histórico no se tomó en cuenta lo importante que resulta la evaluación en los programas de ordenamiento del territorio y el desarrollo urbano, así como la participación ciudadana, hecho que de alguna manera se refleja en los resultados obtenidos en este plan, pues a la fecha actual, encontramos problemas viales muy agudos, inundaciones en las áreas en las que se había previsto que existirían, un crecimiento de la mancha urbana sin control, tomando en cuenta que se definió de forma adecuada el uso del suelo, concentración de las actividades económicas sólo en algunas regiones, un deterioro en el entorno ecológico por el tiradero de basura y prácticamente una nula participación de la sociedad; en general una problemática urbana que las administraciones municipales no han podido resolver debido a que han sido rebasadas por el rezago social y el deterioro de los niveles de vida de la población.

El programa de Desarrollo Urbano para centro de población, que actualmente está vigente en la ciudad de Sahuayo, se desarrolla de manera tal que dejaron de lado muchos de los aspectos en los que ahora incide fuertemente los problemas sociales, como ejemplo citaremos la necesidad de promover e impulsar sociedades agrícolas que reforzarán el soporte económico principal de la región de estudio que es el comercio, y que por este motivo ahora vivimos una severa crisis en estos sectores, y por lo que se ve forzado el sector terciario a llevar a costas el sostén económico de la región. Al igual que la agricultura, la industria fue un sector en el que la falta de planeación dejó caer de alguna forma su peso para dejar fuera este tan importante sector productivo; por ello la industria, que siempre ha tenido una incipiente fuerza en la región, hoy en día cruza por una racha en la que de no recibir apoyo, muy probablemente desaparezca también del mapa de los sectores productivos de la región.

Realmente, estos programas de desarrollo, tanto de la ciudad de Sahuayo, como de Jiquilpan y Venustiano Carranza, se dan en el año de 1983, año en que justamente sale a la luz la ley de planeación, y por lo que, de alguna forma, se forzaron a salir para llevar cabal cumplimiento a esta ordenanza, pero que dejaron mucho que desear en cuanto a calidad se refiere, por el contrario, parecen ser

resultado de una machote elaborado para cumplir con el requisito, y no por una acción consciente que realmente tendiera a buscar una solución a los problemas urbanos que ya desde ese entonces comenzaban a tomar figura en la esfera de la problemática social. Resulta claro que los resultados obtenidos por estos programas de centro de población no fueron los óptimos, por el contrario, las líneas de acción que de ahí surgieron, nunca tuvieron eco en las directrices gubernamentales y los problemas se acrecentaron de forma más aguda, al grado de que en los tres municipios, ahora se vive una problemática social y urbana de forma muy aguda, especialmente en la ciudad de Sahuayo, sobre quien recae de alguna forma, la responsabilidad de las ciudades satélite.

En ninguna de las tres ciudades en cuestión se han desarrollado programas parciales de desarrollo, por lo que el detalle de algún barrio, alguna avenida importante o área específica, quedan a merced de las autoridades en gestión, y a merced de los intereses políticos que en ese momento estén gravitando, tal es el caso del barrio del templo del patrón del pueblo en Sahuayo, El Santo Santiago, el caso del barrio del Santuario, el caso de las nuevas áreas de desarrollos comerciales, que se han decidido de forma unilateral y sin perspectiva social, sino una acción en la que el partido político en gestión resulte favorecido.

Ha resultado muy difícil para los municipios llevar las riendas del desarrollo urbano dentro de su territorio debido a muchos aspectos, entre otros destaca el aspecto económico, el común denominador de los municipios michoacanos reciben muy poco ingreso de parte del gobierno federal y estatal, esto obliga a los presidentes municipales en turno a asignar sus recursos a necesidades más sentidas en la población de forma inmediata, dejando a segundo término la planeación urbana, tal vez esto de respuesta al rezago que se tiene en la actualización de los programas de desarrollo urbano. Por otro lado, y para reforzar este comentario, la mayoría de los municipios no cuenta con una dependencia encargada del desarrollo urbano, esta dependencia es administrada en el mejor de los casos por los síndicos o los encargados de la oficialía mayor, pero también en muchos de los casos son personal que no tienen profesión, que no por esto incapaces, pero que

si desconocen cómo llevar la directriz del crecimiento urbano de su municipio, muchos de ellos se apoyan en la SUMA, dependencia que no es precisamente una secretaría a la que le asignan bastantes recursos por parte del gobierno del estado, por esta misma causa, no tiene el personal necesario para facilitar la ayuda a estos municipios, quedando desprotegidos aquellos ayuntamientos que reúnen las características antes descritas.

#### **IV.4.2. El programa de desarrollo urbano para el centro de población de Jiquilpan**

Al igual que todos los municipios de la región Ciénega de Chapala, Jiquilpan cuenta con un programa de desarrollo urbano para centro de población que fue elaborado en los 80s<sup>121</sup> y que resultaron demasiado superficiales, pero además, se les prestó poca importancia por parte de las autoridades encargadas de darle rumbo a la planeación urbana de ese momento, que, dicho sea de paso, recientemente habían recibido tal responsabilidad, razón por la cual no contaban con los recursos necesarios para su operación. A diferencia de otros municipios de la región, en Jiquilpan ya se habían intentado manipulaciones en materia de desarrollo urbano desde los años 70s, , debido a que es una ciudad que a lo largo de su historia ha mantenido una imagen urbana propia del ambiente purépecha, elemento que destacó para la rehabilitación que se implanto bajo la normatividad del denominado "REGLAMENTO DE MÚJICA", instrumento jurídico que llevaba por objeto controlar además de el tema mencionado anteriormente también los usos de suelo de la cabecera municipal, condición que apartó a la ciudad de el común denominador y que le da cauce hacia un mejor control de sus usos de suelo y además, contribuyó de manera importante a que en estos momentos todavía cuente con patrimonio cultural importante, que va desde su imagen, hasta la misma traza de la ciudad propia de las ciudades michoacanas.

Con estos antecedentes, Jiquilpan ha podido sortear de alguna forma los embates que en este momento llegan procedentes del crecimiento desmedido de su mancha urbana, favorecidos por la falta de aplicación del programa de desarrollo

<sup>121</sup> Año de 1983.

urbano vigente, que además de ser caduco, es vagamente tomado en cuenta por las autoridades competentes.

El plan fue elaborado de la misma forma que los del resto de los municipios, con la misma metodología y ante el mismo contexto, detalles que ya fueron expuestos en el programa para Sahuayo, destacando aquí lo importante que resultó la aplicación del reglamento de Música para el presente de la comunidad de las Jacarandas.

El planteamiento era claro; mantener la imagen urbana de la ciudad y orientarla hacia una relación sana con el medio ambiente, hecho que se cristaliza de alguna forma con la llegada del bosque Juárez y el Cuauhtemoc, hechura del General Lázaro Cárdenas. Esta condición y otras fueron a la salida del mismo como gobernador constitucional del Estado de Michoacán<sup>122</sup>, promoviendo además la carretera Sahuayo, La Palma-Briseñas, mejorando el mercado público algunas calles principales y la calle Colón, valores con los que no contaron otros municipios y que le dieron directriz a la comunidad jiquilpense.

#### **IV.4.3 Perspectiva oficial de la planeación urbana en la actualidad.**

##### **IV.4.3.1. Nivel Federal**

Para el gobierno federal, las ciudades están llamadas a desplegar una serie de actitudes tendientes a la internacionalización de las mismas, pensando en que el desarrollo de las sociedades contemporáneas dependerá en gran medida de la comprensión y la administración del crecimiento de las ciudades<sup>123</sup>. Con base en ello, plantea que las ciudades serán el pivote que ayude a despegar a las sociedades de consumo en las que vivimos los mexicanos, la economía de integración, los recursos humanos, el desarrollo de las telecomunicaciones y niveles adecuados de infraestructura así como la ubicación geoestratégica son los factores en los que se centrará el grado de competitividad, esencial para ser

<sup>122</sup> Ochoa Serrano. Álvaro Jiquilpan-Huaninban. Una historia confinada. Instituto Michoacano de la Cultura. Morevallado Editores Primera reimpresión 2003.p.23

<sup>123</sup> Programa Nacional de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio 2001-2006. ¿En dónde estamos?

visualizadas como lugares donde se asienten los grandes capitales y con ello plantear esquemas de crecimiento económico que, de acuerdo al planteamiento del gobierno federal, repercutan en los niveles sociales de bienestar.

La apertura comercial y la liberación de los flujos financieros es la fórmula a la que apuestan nuestras autoridades federales para articular políticas de ordenamiento territorial que conviertan a las regiones en zonas con mayor capacidad de ofertar situaciones de equilibrio social y relaciones de producción que estén dentro del marco de sustentabilidad. Reconoce, sin embargo, que hasta la fecha de la elaboración del documento, las regiones no habían recogido mejoras significativas; por el contrario, existía una desarticulación y una desaceleración de la capacidad productiva de muchas de las regiones de nuestro país, debido al alto grado de concentración de la población y la falta de control del crecimiento urbano en las ciudades mayores de 100,000 habitantes. De acuerdo al nivel federal de planeación urbana, es necesario que las ciudades tomen un papel protagonista en la lucha competitiva con el resto de las urbes del mundo debido a la apertura comercial que impera en el globo terráqueo, que los gobernantes municipales sea gestores internacionales que pugnen por la atracción de capitales para asentarse en territorios mexicanos y con ello se conviertan en verdaderos polos de desarrollo.

#### **IV.4.3.2. Visión Estatal**

Para el gobierno del Estado de Michoacán, existen avances administrativos que de alguna forma le indican que pueda haber algún avance en la materia, debido en general a que ya en este momento existe una mayor cantidad de programas de desarrollo urbano actualizados, que se establecieron en varios municipios comisiones de desarrollo urbano, que hasta hace poco tiempo no se tenían. Contrastando esta situación con los avances en la realidad, nos damos cuenta de que no han sido efectivos estos avances administrativos, la sociedad no ve cambios significativos en sus niveles de vida y en la relación de las ciudades con su entorno urbano, a decir de la propia autoridad, estos esfuerzos son insuficientes, debido a que el crecimiento de las ciudades ha rebasado por

completo los intentos de las autoridades por ordenarlas, apuntando que no sólo en las ciudades se está presentando este fenómeno, sino que también en el medio rural se está viviendo esta realidad, de igual manera se denota un desequilibrio completo entre regiones, impacto negativo al medio natural y patrimonio cultural e inequitativa distribución de la riqueza con el consecuente bajo nivel de bienestar<sup>124</sup>.

Por lo que se refiere al Programa de Planeación de los Asentamientos Humanos, se determinó la formulación de 19 Planes Municipales de Desarrollo Urbano, meta que fue rebasada ampliamente dado que en coordinación con la Federación se elaboraron en 1980 los correspondientes para los 113 municipios.

De manera similar se estableció la necesidad de que 18 localidades de la entidad contaran con Planes Directores de Desarrollo Urbano, meta también rebasada al realizarse a la fecha 44 estudios relativos.

Cabe señalar que a la fecha de publicación de este Programa se cuenta en la entidad con 56 Programas de Desarrollo Urbano vigentes (13 de los cuales están en proceso de actualización) y 17 programas en proceso de formulación (Acuitzio del Canje, Arteaga, Briseñas de Matamoros, Buenavista Tomatlán, Charo, Coalcomán de Vázquez Pallares, Cupuán del Río, Caleta de Campos, Tancítaro, Venustiano Carranza y Santa Clara del Cobre-Opopeo como programas de centros de población y Apatzingán, Lázaro Cárdenas, Nahuatzen y La Huacana como programas municipales).

Evidentemente los resultados obtenidos son pocos y con escaso impacto social, la posible lectura que se le da a esta interpretación, gira en torno a una visión muy optimista, debido a el franco deterioro que muestran la mayoría de las ciudades michoacanas que tienen más de 50,000 habitantes, al grado de polarización existente entre las diferentes clases sociales que las integran, a la dicotomía existente entre las ciudades y el entorno natural, a la decadente imagen urbana de sus pueblos y ciudades, es decir, en general, al deterioro si freno que vienen

<sup>124</sup> Programa Estatal de Desarrollo Urbano. Estrategias de desarrollo urbano.

mostrando en materia urbana las ciudades purépechas desde hace algunas décadas.

#### **IV.4.3.3. Visión Municipal**

En el nivel municipal no es otro el escenario, las condiciones de los municipios en la zona de estudio pueden servir de ejemplo, que además salvo casos esporádicos, se repite de forma consecutiva en la mayoría de los municipios de la región, persistiendo como común denominador un deterioro creciente en la dotación de los servicios municipales, en la proliferación de los asentamientos humanos irregulares, en la problemática tan aguda de la vialidad etc. Los municipios mantienen como prioridad la ejecución de las obras que tengan efectos inmediatos para la comunidad y no por el efecto preventivo que pudiera tener la planeación del desarrollo urbano en sus límites territoriales.

### **Capítulo V. La situación del desarrollo urbano en la región**

#### **V.1 Entorno Urbano Regional**

La idea de esta investigación surge precisamente por el deterioro que presentan los centros urbanos que integran a la región, (Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza.) en cada uno de los casos los problemas a los que enfrentan los municipios son numerosos y la infraestructura de servicios con la que cuentan esta desproporcionadamente inferior con respecto al crecimiento urbano, por lo que el quehacer de las autoridades en la materia no es del todo fácil. La fuerte carga del crecimiento demográfico que en algún tiempo presentaron los municipios en cuestión, deja tras de ellos una serie de problemas en el renglón social que en este momento no se han podido superar.

Como es de suponerse, la región de estudio presenta características muy similares a las demás regiones que integran el Estado, podemos describirlas, sobre todo refiriéndonos al desenvolvimiento que la planeación urbana ha tenido hasta nuestros días, de aletargadas e ineficaz, en ella hay conglomeraciones urbanas importantes para el Estado, como lo es el caso de la conurbación que

integran las ciudades de Zamora y Jacona, que se está convirtiendo en un punto de desarrollo dentro del estado muy importante. Aun así, esta región no ha dejado de sentir los efectos negativos de la falta de planeación urbana en su interior, en ella vemos ciudades con un desinterés casi completo por el control de su crecimiento urbano y del control de sus usos de suelo, que repercute directamente en problemáticas sociales de grandes escalas sin tomar en cuenta que las poblaciones que la integra no presentan características de metrópolis o de ciudades con una carga poblacional importante.

#### **V.1.1. La conurbación Zamora-Jacona.**

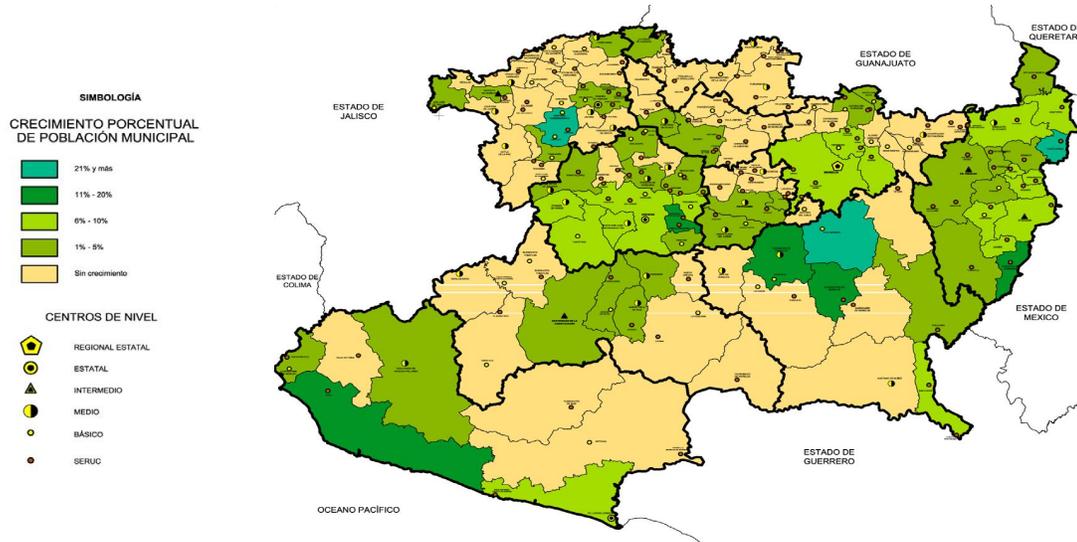
Este conglomerado urbano, es de suma importancia para la región, de acuerdo al criterio de población, nivel de servicios, equipamiento urbano e interrelación regional, el sistema urbano nacional (SUN), considera las mismas 10 ciudades que integran el sistema urbano Estatal de centros de población, (SUECP), en ellos aparecen las ciudades de Zamora-Jacona y la ciudad de Sahuayo, ambas integrantes de la zona Ciénega de Chapala<sup>125</sup>, tanto la ciudad de Zamora como la ciudad de Jacona son ciudades que se han caracterizado por su potencial agrícola, ya en estos momentos son de los lugares donde productos como la fresa, la papa y la cebolla son obtenidos con muy buena calidad, llegando inclusive a ser los principales exportadores de estos productos hacia el extranjero.

---

<sup>125</sup> Programa Estatal de Desarrollo urbano. Diagnóstico.

Plano No. 4

Conurbaciones relevantes en el Estado de Michoacán.



Fuente: Programa Regional de desarrollo urbano Lerma-Chapala.

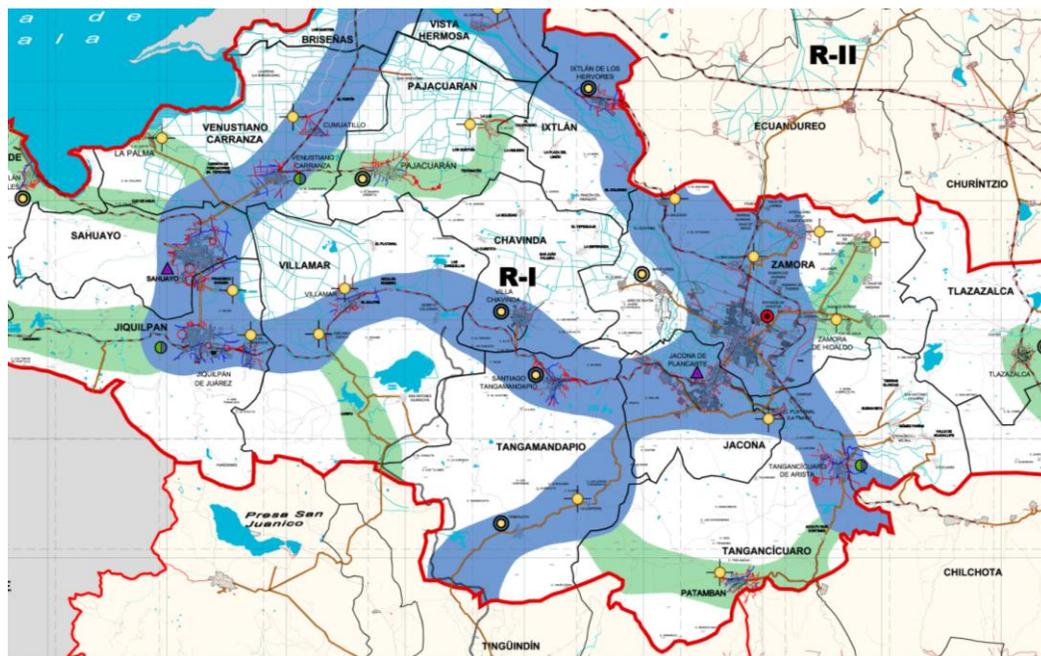
La situación que estas dos ciudades guardan en materia de desarrollo urbano, a pesar de ser una zona tan pujante en lo económico, y de las más adelantadas en materia de planeación urbana con respecto al resto del Estado, denota muchas limitaciones y muchos obstáculos para que se pueda llevar a cabo el previsto por los planes de desarrollo urbano, es por ello que existen muchas violaciones a la normatividad en la materia y sea muy común encontrar dicotomías entre los usos de suelos normados y los que existen realmente, ausencias o deficiencias en lo referente a densidades de población, invasiones de zonas agrícolas altamente productivas por usos de suelos diferentes, como el caso de mercado de abastos que actualmente se construye en la ciudad de Zamora. Son muchos los casos que se dan en este sentido debido a una serie de factores que tienen que ver desde con el manejo de la planeación urbana, hasta efectos del tema que nos compete directamente, que se relaciona con el quehacer del poder judicial en el ámbito urbano.

### V.1.2. La conurbación Sahuayo-Jiquilpan.

La integración física de estas dos ciudades, aunada a la ciudad de Venustiano Carranza, conforman el conglomerado urbano más importante de la región Ciénega de Chapala, después de la que se integra por las ciudades de Zamora y Jacona, entre ambas forman los polos de atracción más fuertes dentro del territorio de la región, en el caso de la ciudad de Sahuayo, es capaz de atraer fuertemente población flotante, lo mismo de ciudades pertenecientes al estado de Michoacán como de los vecinos estados de Jalisco y Guanajuato, principalmente por el atractivo comercial que representa, este fenómeno lo podemos visualizar de una manera más gráfica en la figura que a continuación presentamos.

#### Plano No. 5

Conurbaciones de la región Lerma Chapala.



Fuente: Programa de desarrollo urbano regional (Lerma –Chapala) . En proceso.

En el estado se identifican cuatro conurbaciones intraestatales: Zamora–Jacona y Sahuayo –Jiquilpan en la Región Lerma–Chapala; Los Reyes-Santa Clara de la región Tepalcatepec, y la conformada por Morelia–Tarímbaro de la región Cuitzeo.

Al mismo tiempo se consideran cuatro conurbaciones interestatales: La Piedad–Santa Ana Pacueco localidad del estado de Guanajuato, Briseñas de Matamoros – La Barca localidad del estado de Jalisco, Yurécuaro–La Rivera localidad del estado de Jalisco y Vicente Rivapalacios–Cd. Altamirano del estado de Guerrero.

Estos antecedentes nos dan la pauta para medir la importancia que estas conurbaciones pueden ejercer en el territorio michoacano. En el caso de Sahuayo–Jiquilpan, al igual que las demás comunidades de la zona, está sumergida en problemas urbanos que se sobredimensionan por la inoperatividad de sus autoridades en materia urbana.

Ante esta atracción ejercida por la conurbación con respecto a las comunidades que se ubican dentro de su radio de acción, los reclamos giran en torno a la necesidad de equipar el nivel de desarrollo urbano y de ordenamiento del territorio con la constante creciente de su mancha urbana, de su oferta de equipamiento urbano con la constante carga de población flotante que requiere de instalaciones para desarrollar sus actividades de compra-venta y con ello acrecentar su radio de influencia.

## V.2. La problemática urbana

En lo referente al área de estudio, es la segunda zona en importancia de la región, de hecho es la única zona conurbada que el plan nacional de desarrollo urbano marca en la zona de la ciénaga de Chapala después de Zamora–Jacona.<sup>126</sup> Actualmente la expansión territorial presentada lleva a ritmo acelerado el proceso de conurbación entre las ciudades de Sahuayo y Jiquilpan, proceso que se ve favorecido por una serie de factores que se están dando en la región que aceleran con más fuerza este fenómeno. La creación de una universidad auspiciada por el Gobierno del Estado puede ser un ejemplo claro de este proceso, debido al potencial que puede llegar a tener por las carreras ofrecidas, pero sobre todo porque se ubica exactamente en donde se está llevando la

<sup>126</sup> Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 01-06

intersección de ambas ciudades, es decir, donde se está dando físicamente la conurbación.

Este fenómeno de la conurbación, está tomando forma en un momento en que ninguna de las dos ciudades está preparada para ello, en la ciudad de Sahuayo se han visto rebasadas sus expectativas de crecimiento territorial por varios aspectos, primeramente debido a que han proliferado muchos asentamientos humanos irregulares y en segundo término, el potencial económico sobre todo del comercio, está catapultando a la ciudad para que aparezcan subcentros de comercio y crezcan las áreas donde se realice esta actividad, con ella los problemas urbanos que de forma intrínseca vienen.

En los últimos seis años han surgido varias tiendas departamentales y centros comerciales que han contribuido a acrecentar el rango de diferencia tan grande entre lo ofrecido por la ciudad en cuanto a equipamiento, servicios, etc., con respecto a lo requerido por la comunidad para ir a la par con el ritmo vertiginoso que plantea la aparición de estos desarrollos comerciales.

Las ciudades de Jiquilpan y Venustiano Carranza están viéndose involucrada en esta dinámica de crecimiento que desmerece la calidad de vida de los que ahí viven, primeramente por su proceso natural de crecimiento, aun que es lento en lo demográfico, en lo territorial es más ágil. Otro factor que las involucra directamente en esta dinámica es el entrar en eco con la ciudad de Sahuayo, debido a su cercanía, juegan un papel preponderante en la toma de decisiones para asentar los desarrollos urbanos, presentando mayor facilidades y más bajo precio para los inversionistas, logrando tener una buena aceptación en el ánimo de las personas que pretenden adquirir bienes inmuebles. Por estas razones, a pesar de que tengan tasas de crecimiento tan bajas, la expansión territorial sigue tomando forma debido a este fenómeno.

Ante esta situación, el desarrollo urbano de la región de estudio no se ha dejado ver, en su lugar observamos sólo un crecimiento urbano sin medidas ni control que está deteriorando el accionar diario de los moradores de estas poblaciones,

acciones como transitar, habitar, recrearse etc. Cada vez son más difíciles de llevarlas a cabo en ciudades que por su rango demográfico, pudiera pensarse que no deberían de vivir esta problemática. La región de estudio no se sale del canon en el que se han encasillado casi todas las ciudades con características semejantes en México, ciudades que carga con una serie de problemas que les aquejan desde hace ya tiempo y que tienen que ver con la dificultad que ha tenido la planeación urbana para su aplicación. Parece que los resultados que hasta el momento se han recogido en la materia distan mucho de lo que se planeó, lo mismo en el caso de las grandes ciudades como en el tema que nos ocupa, que son ciudades con menos de 100,000 habitantes. Este sentir no es exclusivo de la región, en entrevista para el periódico la CRONICA DE HOY, el entonces presidente para los consejos directivos del colegio de arquitectos y de la sociedad de arquitectos mexicanos, el especialista Gabriel Gutiérrez Rodríguez plantea lo siguiente:

La planeación urbana en la ciudad de México está casi olvidada, por lo que es necesario actualizar las leyes y los reglamentos en la materia, de lo contrario en 10 años la ciudad será inhabitable y se dificultará revertir la anarquía que priva en las calles, colonias y principales vialidades.

La falta de planeación es una de las razones por las que el Distrito Federal ha experimentado un crecimiento desmesurado, desigual, caótico y desordenado, que está a punto de colapsar la convivencia social.

Han sido muchos años de falta de planeación, corrupción, descuido, decisiones tomadas por presiones, por asuntos políticos o por presiones de grupo que han dañado en algunos casos, de manera irreversible a la ciudad.<sup>127</sup>

Para que las urbes ubicadas en la zona de estudio realicen el papel protagonista que se le pretende dar con la inserción de nuestro país al fenómeno de los mercados libres denominado globalización, en el que la lucha entre las ciudades

<sup>127</sup>. Periódico la "Crónica de hoy". Domingo 10 de abril del 2005. Artículo Urge especialista a legislar sobre planeación urbana

del mundo para la atracción de los grandes capitales hacia su territorio es el común denominador, debemos buscar ordenarlas y dotarlas de infraestructura suficiente para ser competitivas en el ámbito global, pero sobre todo hacerlas habitables y dignas para albergar en ellas a una población con mejores niveles de vida.

### **V.3. Los asentamientos humanos irregulares.**

El deterioro del nivel de bienestar de los Sahuayenses va en aumento, la dotación de los servicios para la ciudad es un problema latente, el surgimiento de asentamientos humanos irregulares está prácticamente sin freno, existen aproximadamente 25 fraccionamientos de origen ejidal<sup>128</sup> que albergan a una buena proporción de los habitantes del municipio con menores ingresos y con más alto índice de marginación, de entre ellos, muchas veces resultan personas y comunidades con cierta tendencia hacia la criminalidad.

El proceso de urbanización en el que este inmerso el país desde hace algunas décadas, ha ido concentrando a grandes masas de personas en pocos centros urbanos que demandaran más de 23 millones de viviendas durante las próximas décadas, hecho que resalta debido a que este es el parque habitacional disponible en la actualidad.<sup>129</sup> El Plan Nacional de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio prevé que más del 85% del crecimiento de los próximos 25 años, se realizará en las principales ciudades, concentrando aún más a la población. Este plan también incluye a las ciudades de Sahuayo y Jiquilpan en el sistema urbano nacional, como ciudades mayores de 50,000 y 15,000 habitantes respectivamente capaces de ser receptoras de parte de las viviendas con las que se pretende dar respuesta a la necesidad antes planteada. La disponibilidad de suelo para crecimiento habitacional toma un papel protagónico para las ciudades que pueden absorber esta demanda de vivienda, es por ello que en la región de estudio se agudiza esta problemática debido a que los municipios en cita no cuentan con reservas territoriales para cubrir dicha demanda.

<sup>128</sup> H. Ayuntamiento Municipal de Sahuayo. Información recopilada en la Dirección de urbanística municipal

<sup>129</sup> Resumen 2002 de comité estatal de incorporación de suelo social PISO.

Posiblemente este sea uno de los factores que estén interviniendo para subrayar la problemática de estas ciudades con respecto a los asentamientos humanos irregulares. Sobre todo el caso de la ciudad de Sahuayo, que es una de las más afectadas en este renglón del Estado, ocasionando verdaderos problemas a la comunidad en general.

El sector agrario es el encargado de suministrar el suelo necesario para cubrir la demanda de vivienda y lo hace de forma irregular, asentándose en tierras sociales sin pasar por el proceso de regularización, que ya para estas fechas es factible de acuerdo a las modificaciones hechas al artículo 27 constitucional.

Describir la zona de estudios, relacionándola con su ambiente urbano, es hablar de problemas agudos de asentamientos humanos irregulares, tanto de origen Ejidal como de origen particular, en los que la mayoría de las veces no se dejan áreas de donación, no se respetan jerarquías urbanas en las calles y avenidas, no se controlan problemas relacionados con inundaciones o suministro de servicios, por demás está decir que lo menos importante a la hora de ejecutar estos desarrollos es la correlación existente entre el medio urbano y el medio ambiente natural. Las ciudades de la región están “vivas” en buena medida por el empuje de sus habitantes y sobre todo por el aporte económico de nuestros conacionales que viven en los Estados Unidos de Norteamérica, no así por su crecimiento ordenado o por el apego que han tenido a sus programas de planeación urbana. Es común en nuestro entorno encontrar asentamientos humanos de muchos años de promocionados y con un escaso índice de densidad de población, debido a fenómenos que posiblemente tenga que ver con la emigración y la especulación.

Básicamente, en la región de estudio, referente a las cabeceras municipales de Venustiano Carranza, Sahuayo y Jiquilpan, el común denominador es el mismo, reina toda esta problemática de la que hablamos anteriormente y los esfuerzos por erradicarlos resultan hasta hoy en día insuficientes y muy mesurados.

Por otro lado, los promotores de fraccionamiento irregulares han encontrado una veta de la que obtiene ganancias a corto plazo y sin tener que realizar procesos de

tramitología que son costosos y tardados, tal vez también este aspecto influya fuertemente para que se esté reproduciendo cada vez más este fenómeno en la región de estudio. Sobre todo en la parte oriente de la ciudad, cuyo origen de las tierras es ejidal, es hacia donde más han proliferado estos asentamientos humanos. Existen muchos factores que propician también este tipo de acciones, el factor político, que alienta a estos delincuentes urbanos a seguir con sus prácticas a cambio de potenciales votos en las campañas políticas, a la hora de ejercer el poder, dejan pasar estas acciones de forma que parece que no se dan cuenta.

Evidentemente que este problema no resulta sólo de los factores que aquí se han descrito, tal vez el más importante sea el económico, factor en el que de acuerdo al diseño del modo de producción capitalista, los capitales se concentran cada vez más en pocas manos, dejando al grueso de la población desprotegidas y con un ingreso per cápita muy por debajo de los mínimos indispensable, que muchas veces no les alcanza lo ganado ni para cubrir las necesidades mínimas de alimentación, dejando para segundo término necesidades tan sentidas como la de la vivienda, razón por la cual, encuentran en los asentamientos humanos irregulares una solución a este problema, sin importar reacciones secundarias que posteriormente tendrán que sufrir. Ante este escenario, la región de estudio se enfrenta a problemas muy complejos, que genera insuficiencias en el abasto de los servicios a zonas marginadas creando verdaderas áreas donde se originan patologías urbanas, infiltrándose en círculos viciosos que suelen ser destructivos para las sociedades que los padecen.

#### **V.4. La Vialidad**

El crecimiento sin control y el deterioro del medio ambiente natural parece ser el futuro inmediato de las ciudades más importantes de la región, en caso de seguir bajo esta dinámica crecimiento de la mancha urbana sin medida. (Que a decir verdad no se ven esfuerzos verdaderamente importantes para prevenirlos; por el contrario, se repiten estas acciones una y otra vez con el consentimiento o sin él de las autoridades en gestión.) En estos momentos se vive una situación en el que las autoridades están incapacitadas para frenar esta inercia, acrecentándose a

cada momento los problemas de la ciudad sin que los esfuerzos realizados obedezcan a un plan integral en el que todas las dependencias entremezclen sus esfuerzos para mejorar los resultados.

De los problemas a los que más soluciones se han tratado de ofrecer es sin duda la vialidad, debido a que es quizá, el que más repercusiones dejan caer sobre la actividad principal de la ciudad que es la de comerciar, como lo describimos anteriormente, es esta actividad la que ofrece a los Sahuayenses el principal sostén económico y es además, la que más perjudicada resulta por el crecimiento sin medida de esta problemática.

Como centro de convergencia de la economía en la región, Sahuayo necesita contar con los suficientes recursos humanos y físicos como para que se desarrolle adecuadamente la acción que se genera al llevar a cabo la práctica del comercio, que hasta hoy de alguna forma ha respondido a las expectativas creadas por sus habitantes. En la medida que pasa el tiempo y se agudiza la problemática urbana, los índices de consumo van disminuyendo, cada vez son más comerciante que distribuyen un mismo producto, por lo que los recursos económicos se distribuyen en más comerciantes, y la competencia comercial se convierte en una lucha sin cuartel. A todo esto hay que sumarle el problema de la vialidad, que hace extremadamente difícil el accionar de los clientes potenciales con sus vehículos, no sólo para circular, sino también para poder localizar un estacionamiento en las horas hábiles del comercio, esto simplemente para hacer compras, si por el contrario pensamos en consumos para mayoristas, en donde debemos de tener un área de carga y descarga, como es el caso del mercado Morelos, se convierte en toda una travesía llevar a cabo la acción citada.

La propia inercia de crecimiento de esta ciudad, la ha insertado en una dinámica de descentralización de los bienes de consumo primario y con ello va tomando forma la ciudad, sin que precisamente sean los lineamientos urbanos los que dicten su crecimiento, más bien respondiendo a los intereses de los capitales y dejando atrás a las clases desprotegidas que no alcanzan a introducirse en esta dinámica por falta de recursos, debido a que este crecimiento lleva consigo una

alza en los precios del suelo, que se va elevando en proporción directa del potencial comercial que va adquiriendo. Al igual que el comercio, hasta hoy en día, la circulación vehicular se encuentra concentrada en unas cuantas calles de forma tal que agudiza el problema

De esta forma han surgido vialidades de gran importancia de interconexión entre subcentros comerciales de mayor jerarquía y el centro de la ciudad, como el caso de la carretera que une a las poblaciones de Sahuayo y Jiquilpan, que por su demanda vial, ahora es de 4 carriles y con ella se inicio el despegue de la zona impulsando la creación de comercios a lo largo de toda este corredor vial. Las vialidades han sido detonadores para el crecimiento tanto del comercio como de las zonas habitacionales, no así de las zonas industriales, que a no obstante que hubo algunos intentos aislados, no se han podido consolidar el sector secundario como impulsor económico de la región. Esta premisa nos haría pensar que debe contar Sahuayo con una buena estructura vial, pero por el contrario, y debido a su crecimiento si una rectoría, no podemos hablar de estructura vial sin tener que enfatizar en una ausencia total de líneas viales adecuadas para la comunicación terrestre.

El problema de la vialidad en esta localidad no es reciente, tiene ya varios trienios de gobiernos municipales que han intentado erradicarlo con poco éxito, básicamente consiste en la concentración de los vehículos en circulación en el primer cuadro de la ciudad, sin que se hayan registrado cambios radicales en este sentido, tal vez por beneficiar a intereses particulares capaces de potenciar la problemática.

En este fenómeno, como en la mayoría de los fenómenos urbanos, se ven involucrados sectores de la población relacionados con los grandes capitales y con un peso específico muy marcado, que se han neutralizado fuerzas entre estos y las autoridades de tal forma que han frenado cualquier intento de cambio y mejoría. Lo peor de todo esto, radica en que la sociedad padece esta problemática cotidianamente sin que haya esperanza a corto plazo de que mejore la situación en ese sentido

#### V.4.1. El impacto en el sector productivo

Como una consecuencia grave de esta problemática se debe enumerar a las mermas que se han registrado en los últimos años en las ventas de los comerciantes, debido a que la afluencia de compradores que otrora se conglomeraba en la ciudad, se ha bajado considerablemente, algunos factores que pueden influir es lo difícil que resulta el transitar en las vías terrestres del municipio, lo difícil que resulta conseguir estacionamiento para los vehículos, lo tardado que es transitar por las principales arterias de la ciudad y lo negativo que resulta el departamento de tránsito en torno a este asunto. Intentar resolver este problema involucra a las autoridades en una dinámica en la que deberán enfrentarse con sectores de la población con un potencial económico capaz de generar problemas sociales si sus intereses se ven perjudicados, por lo que todos los intentos que hasta hoy ha habido resultan infructuosos y por ende nunca han cumplido con sus objetivos. Tanto el municipio de Sahuayo, como el de Jiquilpan y el de Venustiano Carranza padecen esta problemática, sin dejar de reconocer que donde está más marcada es en la ciudad de Sahuayo, lugar en donde convergen todas las comunidades aledañas para realizar sus compras.

Como ya se dijo en otro capítulo, la mancha urbana de ciudad de Sahuayo ha crecido a pasos agigantados en los últimos años, específicamente del año 2000 al 2004, se ha incrementado el número de lotes disponibles en un 100%<sup>130</sup> con respecto al periodo de tiempo correspondiente de 1940 al 2000, como es natural, este crecimiento trae consigo aparejado un sin número de problemas sociales consecuentes a este crecimiento. En los últimos años las autoridades municipales han tenido que desviar fuertes cantidades de recursos para subsanar problemas de inundaciones en colonias como El Camino Real, Prados Verdes, La colonia Enrique Méndez, etc. El ayuntamiento 2002-2004, sólo en la temporada de lluvias del verano 2002, gastó la cantidad de 1"500,000.00 (un millón y medio de pesos) por concepto de obras realizadas para evitar problemas de inundaciones, esta

<sup>130</sup> H ayuntamiento Municipal de Sahuayo. Información recopilada en Dirección de Urbanismo Municipal

cantidad incluye el pago de la energía eléctrica consumida por el equipo de bombeo de la palma que se encontraba en ese momento dependiente del modulo de riego de la palma, esta corporación, por falta de recursos no había cubierto dicho pago ante la C.F.E.<sup>131</sup> Tomando en cuenta que los recursos económicos en la región son cada vez más escasos, que en ese año al municipio de Sahuayo se le otorgaron alrededor de 18'000,000.00 (dieciocho millones de pesos)<sup>132</sup> para destinarlos a obras en todo el ejercicio anual, resulta una cantidad considerable gastada fuera de presupuesto la que tuvieron que erogar debido exclusivamente a la falta de planeación urbana, o mejor planteado, a la falta de seguimiento y evaluación de la planeación urbana, pues este problema ya se había avizorado en el programa de desarrollo urbano para centro de población del año de 1983, sin que autoridad alguna le hubiera dado seguimiento, peor aún, el problema se agravó en buena medida por la elaboración de la arteria vial denominada paseo a la hierbabuena y que en fechas recientes se llevó a cabo. Decíamos que resulta una cantidad considerable si tomamos en cuenta que los próximos años de la administración 2002-2004 fueron todavía más racionados los recursos por parte del gobierno del Estado, para el año 2003 el presupuestos otorgado fue de 12,000,000.00 (doce millones aproximadamente y el posterior fue aún más bajo.<sup>133</sup> Sólo por este concepto, el Ayuntamiento gastó el 12.5% del ingreso que tuvo en un año para resolver problemas que se pudieron haber previsto con una adecuada planeación urbana y aparejada con ella un seguimiento lógica de los planes resultantes.

Por este crecimiento inusitado, en el que tuvieron que pasar 60 años para que se consolidara como ciudad pujante Sahuayo, **y que en la actualidad en el lapso de tiempo de 4 años se repitió este mismo proceso y con la misma cantidad de lotes, pero con la salvedad que las vialidades siguieron siendo las mismas y de las mismas dimensiones**, salvo algunas excepciones, es entonces, el momento histórico que se está viviendo, en el que se pretende ganar tiempo para poder equiparar el crecimiento urbano con la adaptación del sistema vial a las

<sup>131</sup> Información proporcionada por la Tesorería Municipal de Sahuayo Mich.

<sup>132</sup> *Ibidem*

<sup>133</sup> Presupuesto después de retirar el gasto corriente.

exigencias actuales, en ese momento en el que nos damos cuenta del desfase existente entre el crecimiento urbano y la red vial existente, así mismo, es que se dan de forma tan aguda una problemática que causa tantos efectos negativos a la ciudad y que requiere de cirugía mayor para su posible actualización.

El panorama de los municipios que conforman la región de estudios no es más halagador, por el contrario son municipios que no tienen ingresos propios fuertes como el caso de Sahuayo, por lo que se ven en la necesidad de ajustarse casi exclusivamente a los que les otorga el Estado y cualquier gasto que se genera bajo esas condiciones impacta más directamente a la comunidad en general del municipio en cuestión.

El desarrollo urbano como tal no ha existido en la región, se está dando hasta la fecha un crecimiento urbano sin medida, capaz de desbordar todos los límites establecidos por las autoridades municipales y de impactar de forma alarmante al entorno ambiental, sin que hasta el momento se prevea cambio alguno en este sentido. El desmedido crecimiento urbano arrebatada de las manos el control a las autoridades y mantiene saldo rojo en todos los índices concernientes a la ciudad.

#### **V.5. El confinamiento de los desechos sólidos**

Debido al crecimiento de la mancha urbana tan vertiginoso, la demanda de los servicios se ve cada vez más exigida para que este en concordancia con los requerimientos solicitados, de esta forma es que el confinamiento de los desechos sólidos se ha convertido en otro de los problemas más sentidos de las comunidades en estudio, debido a que el manejo de estos desechos ha sido de los más precario en los tres municipios en cita, acarreando problemas comunes y exigiendo una solución común.

Si analizamos la producción de basura que tiene el municipio de Jiquilpan que es aproximadamente de 20 toneladas diarias,<sup>134</sup> destinadas al tiradero de basura denominado la joya, que se encuentra ubicado al oriente de la cabecera municipal,

---

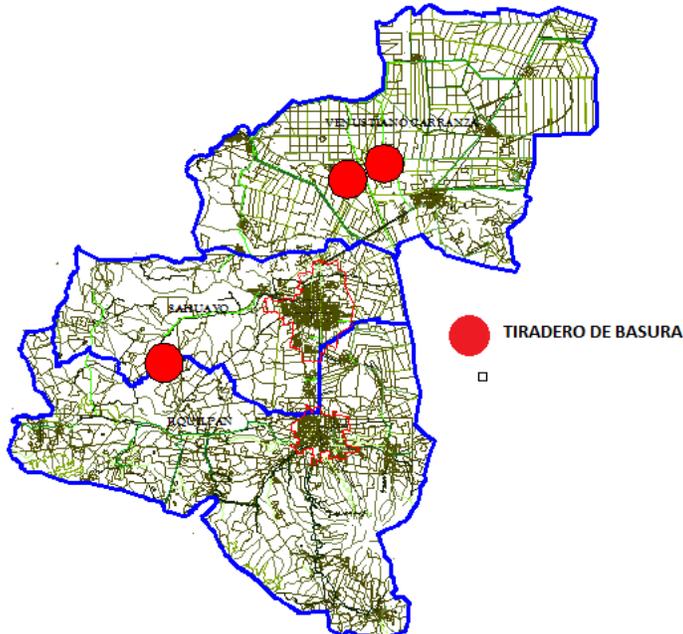
<sup>134</sup>Información proporcionada por el regidor de Obra Pública en la Administración 02-04

en los límites con el municipio de Sahuayo, lugar que antes producía aguacate, mango y guayaba debido a la facilidad de riego que presentaba por el río denominado Sahuayo, mismo por el cual a partir de la ubicación del tiradero de basura de Jiquilpan ahora fluyen los lixiviados producto de el tiradero antes mencionado. En estos momentos ya esta zona no produce nada y con ella se ha venido abajo la generación de empleos de todos los lugareños que se dedicaban a estos cultivos, resultando así más nutrida la emigración hacia la ciudad o en la mayoría de los casos hacia el vecino país de los Estados Unidos de Norteamérica. El municipio de Sahuayo, a su vez, realiza algo semejante con el municipio de Venustiano Carranza, sólo que a escala más grande, debido a que por el giro principal de los habitantes, el sector terciario de la economía, el municipio produce cerca de ochenta toneladas diarias de basura<sup>135</sup> que son destinadas al tiradero que se encuentra en la parte noroeste del municipio, en la colindancia con el vecino municipio de Venustiano Carranza, dando como resultado que una buena parte de las tierras de cultivo de ese municipio resulten contaminadas por los lixiviados producidos por el tiradero de Sahuayo.

---

<sup>135</sup> Departamento de Oficialía Mayor 02-04

### Ubicación del tiradero de basura de Jiquilpan.



Fuente: dirección de desarrollo urbano de Jiquilpan Mich

En la administración municipal 02-04, se inició un proyecto en el que se proponía la ubicación de un relleno sanitario que fuera capaz de confinar la basura que se produce por los tres municipios en cuestión y de esta forma absorber los impactos negativos que se tienen relativos al medio ambiente. Se buscó aprovechar el proyecto que tenía en ese entonces el gobierno del estado a través de la Secretaría de Planeación y Desarrollo (CPLADE) en el que se pretendía cofinanciar entre estas dos instancias de gobierno proyectos que tuvieran un impacto regional y a la vez con un profundo sentido ecológico.

Este proyecto cumplió con las expectativas de la SEPLADE, después de un largo proceso de tramitología dentro de las dependencias involucradas en el tema del Gobierno del Estado, se pudo obtener la venia para el inicio del proyecto y los más

importante, se logró obtener los recursos necesarios para sufragar los gastos referentes a los estudios de ubicación del relleno sanitario.

En cuestión de tiempo se llevó aproximadamente 2 años de gestiones y solicitudes para poder obtener los primeros resultados, una vez obtenidos estos primeros recursos, ahora lo que había que vencer era lo referente a los tiempos, estos recursos se obtuvieron al final de la administración municipal, hecho por el cual ya no se le pudo dar seguimiento a este proyecto que tanto reclama el entorno natural de la región. La siguiente administración decidió que no era prioridad este proyecto y desertó de la idea del relleno sanitario regional.

El entorno urbano regional tiene características semejantes a las del entorno urbano Estatal, ciudades carentes completamente de control en la materia, autoridades completamente rebasados por la problemática, en la mayoría de los casos con personal incompetente en la toma de decisiones referentes al tema, ciudades incapaces de resolver problemas de infraestructura, de dotación de servicios y un completo desajuste con el entorno ambiental, generando por todo ello que la sociedad padezca problemas que en la mayoría de las veces se ve reflejado en sus niveles de vida y de confort, pero en muchas ocasiones llegando a límites en los que los riesgos generados pueden dar acuse de sus propias vidas.

#### **V.6. Indicios de Conurbación**

Debido al potencial con que cuenta la región de estudio, su extensión territorial se ha visto incrementada de forma muy acelerada, principalmente dentro de los límites territoriales del municipio de Sahuayo, en donde la voracidad de los inversionistas del ramo inmobiliario y los asentamientos humanos irregulares han sido protagonistas principales para que este fenómeno tenga efecto. Este crecimiento territorial sin control, deja a las ciudades aledañas al municipio en condiciones propias para comenzar también con el fenómeno de la especulación y se involucren dentro de la dinámica en la que el territorio se convierte en mercancía útil para favorecer los intereses personales de los propietarios de los predios en cuestión.

Por otro lado, y no por ello menos importante, encontramos que todo este fenómeno no ha encontrado un ente que tenga interés en controlarlo primero y en planearlo en segundo término, por diversas circunstancias, dejando como resultado que sólo tengamos como escenario un crecimiento urbano desmedido, cuyas tendencias son marcadamente hacia los puntos de intersección entre las diferentes cabeceras municipales, dicho de otra forma, hacia la conurbación.

Este proceso no ha sido fácil para los moradores de los municipios en cuestión, han tenido que superar obstáculos de diferentes índoles, factores que han tenido que ver con la idiosincrasia, con lo étnico, con lo económico, con lo agrario etc. Factores que hasta la fecha incitan a problemáticas fuertes entre los municipios, ya en menos intensidad que antaño pero que siguen presentes en el ánimo de los pobladores y que no hacen fácil la tarea de emprender un ordenamiento en el territorio de nadie o denominado también de la conurbación.

Este proceso de conurbación ya se viene viendo desde varios años atrás, fortalecido ahora con fenómenos que radicalizan más la necesidad de canalizar recursos de ambos municipios para poder iniciar un programa de ordenamiento urbano en la zona de intersección de los municipios en cuestión. Al hablar de fenómenos que ayudan o facilitan la cristalización de la conurbación, hablamos de la construcción de la Universidad de la Ciénaga de Chapala, que se asentó en las intermediaciones de la conurbación y que de ser realidad las expectativas creadas por esta institución, colaborará de forma protagónica para que se desencadene más rápidamente la consolidación de esta unión de puntos llamada conurbación. De la misma forma comienza a aparecer en la zona desarrollo habitacionales importantes que van a generar movilidad urbana en la zona y con ello la necesidad imperante de que esa tierra de nadie que hasta ahora es el área de conurbación, comience a tener límites bien definidos y programas de acción de forma conjunta entre ambos municipios.

A pesar de todo ello la expansión física de la mancha urbana de los municipios en cuestión ya es un hecho, ya podemos hablar de que sobre todo los municipios de Jiquilpan y Sahuayo están físicamente unidos por su crecimiento urbano, y que

para el caso de Venustiano Carranza la tendencia sigue siendo hacia su integración con la mancha urbana de Sahuayo.

Por lo que respecta al enfoque económico, es relevante que para las autoridades Federales las ciudades están llamadas a ser los depositarios del desarrollo que se genere gracias a la globalización, y para cuyo fin debemos tener orden en nuestro territorio, a efecto de competir con otras ciudades por las grandes inversiones que puedan empujar al crecimiento regional. Resulta prioritario que con el entorno urbano que actualmente priva en la región, no seremos capaces de involucrarnos en esta dinámica de crecimiento planteado por la Federación, debido a que pasa por alto el control del desarrollo urbano en las ciudades que conforman esta porción de territorio denominado Ciénega de Chapala, dentro del estado de Michoacán. Por sólo citar algunos ejemplos de la problemática urbana que priva en la región de estudio, hemos descrito los párrafos anteriores, pero realmente pretendemos dejar en claro que hasta el momento no ha existido un crecimiento controlado y planeado, con objetivos claros que lleven a nuestras ciudades a logros cada vez mayores y a brindar un nivel de vida digno para sus moradores.

No hemos sido capaces tanto las autoridades como la sociedad en general de crear un desarrollo urbano integral, en el que se den las condiciones necesarias para el aprovechamiento total de los recursos territoriales con que cuenta la región y ofreciendo un total respeto para el ambiente natural.

Es ante esta perspectiva, que nos deja claro que el ordenamiento territorial no ha sido motivo principal de preocupación por parte de las autoridades, donde encuadra nuestro tema principal, que desgraciadamente viene a agudizar aun más la problemática antes mencionada. Efectivamente, aunado a todo este descontrol, tal vez incluso gracias a él, tanto el poder judicial como algunos notarios y abogados, se han dado cuenta que las autoridades no han hecho lo necesario para frenar a través de la jurisprudencia acciones que repercuten directamente en el accionar de las dependencias gubernamentales encargadas del orden urbano, acciones que están en manos de estos agentes y que además, son aceptadas en el marco jurídico actual, es decir, están dentro de lo permitido por la ley y que

facilitan a los ejecutores de estas acciones a poder fraccionar un predio grande de origen particular, sin respetar lo ordenado por la Ley de desarrollo urbano del Estado de Michoacán. Estos agentes han encontrado la forma de promover juicios en los que su objetivo principal es la creación de fraccionamientos a un costo muy bajo para ellos o sus clientes, y con muy jugosas ganancias.

Este hecho es por demás atractivo debido a que es relativamente rápido, presenta ingresos de forma inmediata, no representa gastos para los promotores en lo concerniente a obra urbana, no representa merma de su terreno por concepto de donaciones a ningún nivel de gobierno, por supuesto, no se incluye dotación de servicios para el nuevo fraccionamiento, pero sobre todo, como antes mencionamos, no hay delito que perseguir, todo está bajo el amparo de la ley. Si contrastamos este proceso con el que marca la ley de desarrollo urbano del Estado, en el que como ya se hizo mención, son muchos los requisitos, muy altos los costos tanto de tramitología como de obras de infraestructura, resulta evidente que la mayoría optaría por este camino en el que son tan altas las ganancias y tan pocas las obligaciones que cumplir. Tal vez sea una razón de mucho peso por la que los tres municipios en cuestión son de los que más altos índices de asentamientos humanos irregulares tienen con respecto al resto del Estado.

## Capítulo VI. El poder judicial y su acción directa en la planeación urbana

### VI.1. Elementos que obstaculizan el proceso de desarrollo urbano.

#### VI.1.1 La acción de los jueces, notarios y abogados en el operar de la planeación urbana.

Ya hemos tenido la oportunidad de conocer de qué forma está estructurada la planificación urbana tanto a nivel Estatal como Municipal; de la misma forma, también hemos incurrido en el desmenuzamiento de los cambios que ha tenido el manejo de ésta a nivel Federal y las implicaciones que han tomado forma gracias a estos cambios en las diferentes regiones del país donde se incide. También tenemos una perspectiva más o menos clara del marco legal, en el que se basa este cúmulo de conocimientos y experiencias llamado desarrollo urbano. En nuestro país, debido a diferentes agentes que se han visto involucrados en este proceso, los resultados obtenidos bajo este orden de ideas no han sido del todo halagadores; por el contrario, vemos que cada día la problemática urbana crece a un ritmo vertiginoso y que las autoridades en la materia se ven rebasados de forma tal que el crecimiento de las ciudades denota una anarquía que impacta sus consecuencias a menudo con la población más desprotegidas dentro del esquema social. De la misma forma tenemos el conocimiento del proceso que ha vivido la ley de planeación del estado de Michoacán de Ocampo, en el que hasta antes del año 1993 el Gobierno del Estado era la entidad que regía la directriz del desarrollo urbano en todos los municipios que lo integraban, hecho que impedía a los protagonistas principales<sup>136</sup> intervenir de una forma activa en el quehacer urbano de su propio territorio.

Gracias a las adecuaciones del marco legal, los municipios, que dicho sea de paso son los que viven cotidianamente el aspecto social de la problemática urbana, recibieron las facultades necesarias para poder ejercer dentro de su territorio la

<sup>136</sup> Los municipios son los que de primera mano se percatan de la problemática social, bajo este esquema, no tenían injerencia alguna ni en su propio territorio en lo relacionado a la planeación urbana.

autoridad necesaria para imponer orden urbano<sup>137</sup>. Es bajo este orden de ideas que centramos nuestra investigación y que buscamos la razón por la que, a pesar de la consabida libertad para ejercer su autoridad en la materia, al igual que el gobierno del Estado en su momento como protagonista, los Municipios de nueva cuenta, se ven rebasados por la inercia del crecimiento urbano sin control. Tal vez era de esperar que por ser los que viven de primera mano las consecuencias sociales de esta problemática, sería más fácil que la controlaran.

Con base en este antecedente, es que existe la incógnita que si realmente es el municipio el artífice de la planeación urbana en su territorio, o en su defecto, qué agente o agentes interfieren para que no se realice este determinante. Llegar a este nivel, nos daría la pauta para poder estar en condiciones de proponer la alternativa para mejorar en lo relativo al papel del Municipio dentro del crecimiento urbano de su medio territorial. Es en este espacio, donde daremos a conocer otros agentes que se involucran en el desarrollo urbano y que toman un papel protagonista en este proceso, ya que de forma legal o ilegal, realizan acciones que impactan negativamente al desarrollo urbano y agudizan la crisis que actualmente vive la planeación en todo el país, pero de forma más específica la región Sahuayo-Jiquilpan-Venustiano Carranza.

Podemos hablar de muchos agentes que realizan acciones que inciden directamente en el proceso de planeación urbana, como sería el caso de los líderes de las colonias, los partidos políticos, los caciques y otros, pero es de vital importancia para nuestro estudio, analizar el papel que juegan los notarios públicos, los abogados y el poder judicial del Estado. A primera vista resulta ajeno el papel de estos agentes en la planificación urbana, sobre todo teniendo el caso de un Estado en el que aun con sus deficiencias, pero se tienen un marco legal definido y ya hay un proceso de mejoramiento con avances significativos en algunos de sus municipios y una estructura gubernamental consolidada. Es necesario adentrarse en el accionar cotidiano de los municipios en cuestión, para detectar la influencia que estos agentes ejercen incluso dentro del marco de la ley.

<sup>137</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán Art. 1º, 10º y 14

Entrando al detalle de esta problemática para la región en cuestión, estos agentes se involucran en el tema de varias formas; desde una simple subdivisión hasta fraccionamientos completos que son gestionados a través de estos medios sin que las autoridades municipales relacionadas con el desarrollo urbano tengan conocimiento, hasta el momento mismo de su orden de escrituración, qué es el paso complementario para finiquitarlo.

De la misma forma encontramos otros agentes que impactan y obstaculizan el ejercicio diario de la planeación urbana, no obstante que se valen de otros medios, pero el resultado es de consecuencias negativas para la comunidad. Elementos como la especulación, la corrupción, la falta de personal capacitado de los municipios, la misma falta de recursos económicos, el desinterés generalizado de los diferentes niveles de gobierno por el control de la planeación urbana, se ven involucrados de tal forma, que les resulta muy difícil a los municipios controlar el crecimiento de la mancha urbana en su territorio.

Cabe destacar por su importancia en esta investigación, que uno de los fines principales dentro del marco del desarrollo urbano, es la segregación de grandes extensiones de terreno en porciones más pequeñas, que deberán ser destinadas para diferentes usos<sup>138</sup>, y que es precisamente lo que se restringe para que resulte beneficiada la comunidad y el medio ambiente que le rodea. A la comunidad se le pretende proporcionar espacios dignos para un desarrollo integral, que tenga efectos tanto en el aspecto social, como productivo, psicológico, económico, de integración familiar etc. En lo que respecta al medio ambiente, es de primordial importancia que el crecimiento urbano se integre de forma irrestricta a la naturaleza que le rodea, que ambos, medio urbano y medio natural, se desarrollen de forma plena y que cohabiten creando una sinergia cuyo objetivo sea la sustentabilidad.

Si reducimos a la mínima expresión todo este cúmulo de ideas, resulta destacable la base del crecimiento urbano, que la podemos denominar “lote”, que por

<sup>138</sup> Para la ley de Desarrollo urbano, en su artículo 129 existen sólo el habitacional, comercial, industrial, campestre, rustico tipo granja, panteón.

diferentes razones en ésta área se convierte en mercancía y que, en la medida en que se reproduce, le va dando forma la mancha urbana, que es precisamente donde el crecimiento de las ciudades está basado, en todo caso, es lo que pretende regular de alguna forma la planeación urbana, hecho por el cual, podemos deducir, que sin tomar en cuenta el uso de suelo que se le otorgue a cada uno de ellos, no debería de existir forma alguna de obtención dentro del marco de la ley de la unidad básica del crecimiento urbano, (lote) que esté fuera del marco legal que planea esta materia, y que para el Estado de Michoacán es la ley de Desarrollo Urbano.

Podemos hablar del espíritu de la ley, que bajo este orden, deducimos que para el caso de la ley de desarrollo urbano del Estado, es el de proporcionar un crecimiento urbano, que como decíamos antes, cohabite con su medio ambiente natural creando una sinergia cuyo objetivo sea la sustentabilidad de ambos. Para algunos conocedores de la materia, no debería de darse casos en los que se viole una ley respetando o apegándose a otra jurisprudencia, hecho que en la práctica se repite cada vez con más regularidad gracias a los dividendos que esta acción genera para quienes la promueven. Arguyen esta reflexión precisamente en el espíritu de la ley, que para el caso de la de desarrollo urbano, no es otro que controlar el crecimiento y ordenamiento de los complejos urbanos apegándose siempre a una correlación sana con el entorno natural. Antes de poder analizar como es el proceso al que acuden estos agentes para burlar el marco legal que rige lo urbano, será necesario dar a conocer el proceso a través del cual tiene que sujetarse cualquier persona que pretenda fraccionar un lote de origen particular para la obtención de lotes.

## **VI.2. Requisitos de la Ley de Desarrollo urbano para fraccionar un predio.**

La ley de desarrollo urbano vigente en el Estado exige tres pasos para este proceso, el primero que tiene que ver con la **anuencia** que el municipio otorga al promotor, en ella; el municipio le hace ver que está bajo conocimiento de que se pretende realizar un desarrollo urbano, de las características que previa solicitud le hizo saber el promotor, en ese momento puede iniciar toda la tramitología. En

dicha solicitud, el propietario anexa todos los datos y documentos relativos a los lotes que pretenda fraccionar, así como el tipo de fraccionamiento, la ubicación, él o los propietarios etc.

Una vez cubierto este paso, tiene que obtener de parte del municipio el **Visto bueno de lotificación y vialidad**, este es el segundo paso, aquí hay que cubrir la mayoría de los requisitos y tal vez los más caros en cuanto a la tramitología se refiere. Debemos iniciar con la solicitud que el promotor elabora al municipio para que este le extienda un **dictamen de uso de suelo**, consiste en la revisión que el personal de urbanística hace al programa de desarrollo urbano para determinar que uso de suelo se tiene previsto para la zona en la que se encuentra el lote en el que se pretende realizar el desarrollo inmobiliario, una vez que se cerciora que el uso de suelo marcado en el plano del mismo nombre de programa de desarrollo urbano es congruente con el que se pretende realizar por parte del promotor, esta dirección<sup>139</sup> emite el documento en el que le hace saber al promotor que el dictamen que solicitó es positivo y que está en disposición de poder seguir adelante con la tramitología. Aquí es donde hace tanto daño el hecho de que los municipios no tengan sus programas de desarrollo urbano actualizados, debido a que en la región, la mancha urbana ya se comió a los programas elaborados, lo que deja sin herramientas a las autoridades para poder emitir el dictamen de uso de suelo, quedando a su discrecionalidad y posible decisión errónea. En Estados como el de Jalisco, el promotor que desee hacer esto, antes de que inicie los trámites, debe presentar a la dirección de urbanismo un programa parcial de desarrollo para la zona en cuestión, dejando actualizado en todo momento los programas de desarrollo, pero sobre todo integrando de forma adecuada el fraccionamiento al entorno urbano, tanto en lo que se refiere a vialidad como en lo referente a equipamiento urbano, también se integra su proyecto al entorno desde el punto de vista de la imagen urbana, desde la misma traza hasta la tipología de la vivienda<sup>140</sup>. En el estado de Michoacán, no exige este proceso, lo que retrasa la

<sup>139</sup> Dirección de urbanismo en el caso de la ciudad de Sahuayo.

<sup>140</sup> Arq. E. Jaime Cuevas Adame. Ex procurador del desarrollo urbano del Estado de Jalisco.

actualización de los programas, pero sobre todo genera desarrollos inmobiliarios desarticulados y desintegrados con el entorno.

Posterior a la obtención del dictamen de uso de suelo, el gobierno del Estado a través de la secretaria de urbanismo y medio ambiente (SUMA) tiene un candado para la emisión de los dictámenes de uso de suelo, debido a la corrupción que se tenía anteriormente, luego entonces el promotor del fraccionamiento debe solicitar a la SUMA una **verificación de congruencia de uso de suelo** vía el municipio para que el departamento encargado dentro de la SUMA, revise en el programa de desarrollo urbano vigente en la ciudad en cita, que el dictamen que emitió el municipio sea congruente con lo marcado en el programa de esa ciudad, esto debido a que se dieron casos en los que los municipios emitían dictámenes que no eran congruentes con el programa vigente, hechos que repercutían directamente en el esquema de crecimiento de la ciudad en cuestión. Como requisito para la emisión de la verificación, la SUMA solicita que ya se hayan emitido **factibilidades de los servicios** necesarios, generalmente son los correspondientes a la energía eléctrica, el drenaje y el agua potable. Estas factibilidades son solicitadas directamente por el promotor ante la dependencia encargada de esos servicios al nivel municipal, en el caso de la energía eléctrica es solicitada ante la comisión federal de electricidad. (C.F.E.) En ellas se le responde al solicitante si es posible que la dependencia correspondiente es capaz de brindarle el servicio que solicita o no, en caso que sea negativo cualquiera de ellos, le queda la opción al promotor de autosuministro, muchos de los casos se dan por este camino, que en el tema del suministro de agua, cada vez es más difícil proporcionarlo debido al grado de estrés hídrico en el que se encuentra la cuenca a la que pertenecemos.<sup>141</sup>

Obtener **libertad de gravamen** también es otro paso indispensable para proseguir con la tramitología, esta se obtiene ante el registro público de la propiedad en la capital del Estado, y es un documento en el que de acuerdo a los archivos de esta dependencia no debe tener ningún gravamen pesando en su contra los predios

<sup>141</sup> Información recopilada en las instalaciones de la ciudad de Sahuayo de la Comisión Nacional de Agua.

antes citados cuando menos de 10 años anteriores a la fecha en la que se solicita por la dirección de urbanismo del municipio. De la misma forma hay que solicitar un **deslinde catastral** ante la dirección de catastro del estado, en él pueden ver con facilidad las autoridades municipales el área correspondiente al lote o lotes en cita, ver también si coincide con lo que marcan las escrituras, de las misma forma observar si es que no existe querrela por parte de los vecinos por los límites marcados entre ambos. La dirección de catastro manda personal capacitado para que realicen este deslinde en el sitio, además entrevistan a los vecinos del lote para evitar errores que después pueden convertirse en asuntos de problemática social.

Para que verdaderamente exista una correlación del medio ambiente con el medio urbano y que generen sinergia encaminada a la sustentabilidad, el gobierno del estado solicita a través de la SUMA al promotor una **Manifestación de impacto ambiental**. Esta debe ser solicitada vía el municipio y debe ser elaborada por un prestador de servicios autorizado por la SUMA,<sup>142</sup> en ella se cuantifica el daño que se causa al medio ambiente por la construcción del desarrollo inmobiliario, de la misma forma se da a conocer las acciones que el promotor debe realizar tendientes a mitigar esta daño y el control que debe tener con la maquinaria que en caso de que proceda trabajará en el predio. Se cuantifica y cualifica tanto a la flora como la fauna que habitan el predio y los cuidados que se deben tener para impactar lo menos posible el entorno ecológico. Una vez elaborada, el prestador de servicios debe ingresarla a la SUMA para su autorización, sólo con la cual el promotor estará en condiciones de proseguir con la tramitología. La SUMA a su vez, después de revisada, emite el resultado de la manifestación y al mismo tiempo las recomendaciones que tendrá que acatar el promotor para que se pueda autorizar el desarrollo urbano.

Una vez cubierto este requisito, el promotor ya está en condiciones de solicitar el Visto Bueno de lotificación y vialidad, no sin antes presentar los planos correspondientes a la escala solicitada y toda la tramitología que hasta el

<sup>142</sup> Información obtenida en la Secretaría de urbanismo y medio ambiente. Dirección de planeación urbana.

momento se le había solicitado. Este paso complementa una etapa en la que se define de alguna manera si le es autorizado o no la construcción de su desarrollo inmobiliario, el municipio debe emitir un documento en el que se le hace saber al promotor cual fue el resultado obtenido, las acciones que deba realizar correspondientes al desarrollo, si es que hay cambios por hacer en el diseño urbano, que de acuerdo a la dirección de urbanismo sean pertinentes para una mejor integración, este documento debe previamente ser autorizado por el ayuntamiento en sesión de cabildo y avalado por la dirección de urbanística municipal.

En caso de ser positivo este paso, el promotor no puede por ningún motivo iniciar obra ni prevender, esto quiere decir que todos los gastos que hasta este momento se han realizado son directamente de su economía personal, ya para esta etapa puede ser considerable el gasto si tomamos en cuenta que las factibilidades son un gasto muy oneroso en el caso en que hayan sido acogidas por el ayuntamiento, además los tramites elaborados también representan un fuerte gasto. También puede que las diferentes direcciones que emitieron documentos requisitados, soliciten que haga obra de alguna índole para poder suministrarle el servicio y todo ello con cargo al promotor.

Para el tercer y último paso, que se denomina **Autorización definitiva**, el promotor debe realizar el trazo del fraccionamiento en el campo, para que la dirección de urbanística corrobore que lo que se diseño haya sido de forma correcta y que las medidas de este coincidan con la realidad. Así mismo el promotor debe solicitar la autorización de los planos de instalaciones a cada una de las dependencias que le fue solicitado, para que se realicen de la forma adecuada y como la dependencia lo solicita. Tendrá también que entregar a la autoridad municipal **pólizas de garantía** para que después de entregada la obra, quede libre de vicios ocultos por parte del promotor y no sea el ayuntamiento el que tenga que resarcir esos daños a costo del erario público. Previo pago de los derechos por la autorización, de los gastos que genera la revisión que la dirección de urbanismo hace continuamente a la obra, se le otorga la autorización, misma

que tiene fecha de caducidad y que está obligado a cumplir el promotor. Antes de este proceso, el desarrollador debe realizar una **memoria descriptiva** de su fraccionamiento, en ella debe incluir toda la información concerniente al fraccionamiento, número de lotes, áreas de donación para los dos niveles de gobierno, áreas de donación para zonas verdes, detalles constructivos, precio en que se supone va a salir a la venta para que sea controlado por la autoridad etc.

A partir de este momento ya está en condiciones el desarrollador de iniciar la obra, también existe la posibilidad de que pueda salir a la preventa, una vez terminado el proceso de construcción, éste debe iniciar de inmediato el proceso de entrega recepción al ayuntamiento. En algunas entidades federativas, en este último proceso de entrega recepción, se le solicita al promotor que entregue contenedores de basura por cada determinado número de lotes, de la misma forma se le solicita patrullas, camiones de basura, refacciones eléctricas hasta por determinado tiempo para que el ayuntamiento no erogue gastos por este concepto.<sup>143</sup> Desgraciadamente en el Estado de Michoacán todavía no se le exige al fraccionador estas acciones posteriores a la autorización definitiva, esto genera que la mancha urbana siga su inercia de crecimiento, exigiendo además cada vez más servicios en las áreas nuevas, pero quedando el ayuntamiento con el mismo equipo para proporcionarlo, dejando en clara desventaja a los administradores de los servicios municipales. En las ciudades en donde ya se da esta práctica, el crecimiento de la mancha urbana no se detiene, pero el parque vehicular y demás enseres que se ocupan para la dotación de los servicios también se va actualizando sin costo para el erario público.

Es importante aclarar que esta investigación no está en contra de toda esta tramitología, muy por el contrario la postura es que debe ser tal vez unificado con un criterio semejante en todo el territorio nacional, lo que se pretende con esta descripción, es subrayar la cantidad de requisitos que deben cumplir los desarrolladores que se apegan a la ley de desarrollo urbano, los costos que esto les genera y de la misma forma contrastar con el poco trámite que realizan los

<sup>143</sup> En el municipio de Aguascalientes, del Estado de Aguascalientes.

agentes que se apegan a otra normatividad, pero sobre todo el descuido y el desinterés de estos por el control del desarrollo urbano. Resulta lógico que si la ley nos abre un abanico de posibilidades para llegar a un fin, en el que todos los caminos estén dentro del marco legal, la mayoría opten por el menos costoso y el que menos tiempo les lleve, también se pronunciarán por el que más dividendos les deje, es por ello que tal vez esta investigación pueda impactar en el accionar de los que legislan en el estado de Michoacán para que exista la posibilidad de superar estas acciones para bien del Estado de Michoacán en general y de la región Ciénega de Chapala en particular.

Una vez que conocimos cual es el camino apegado a la ley de desarrollo urbano, será necesario conocer la vía por la que se puede llegar al mismo objetivo, pero burlando toda esta serie de requisitos que además de costosos resultan tardados y menos generosos en sus dividendos. Vamos a adentrarnos a algunos casos específicos sólo para ejemplificar lo antes expuesto y poder ir desglosando el papel activo de estos agentes en el ámbito urbano.

### **VI.3. Casos específicos encontrados en la región de estudio**

En este apartado presentamos ejemplos que faciliten el entendimiento del fenómeno que se presenta en la región respecto a la lotificación de predios. De la misma forma se pretende dejar claro que en el Territorio Michoacano, la ley ofrece una serie de opciones para lograr la subdivisión de grandes dimensiones de terrenos en predios, lo contradictorio es que son de forma paralela a la Ley de Desarrollo Urbano vigente, dificultando el accionar de la planeación urbana, a un grado, que es difícil pretender determinar si existe o no avance en la materia, o lo que es más grave, pensar en si realmente se pretende controlar el crecimiento urbano o intencionalmente se abre un abanico de opciones, facilitando otro tipo de intereses diferentes al objetivo principal de la planeación. Para algunos autores, es claro que los organismos operadores de la Planeación Urbana, están al servicio de los grandes capitales, actuando de forma que facilita la reproducción de la acumulación de capital.

### VI.3.1. Casos específicos en la Ciudad de Sahuayo Michoacán.

En el Municipio de Sahuayo existe un Fraccionamiento en el lado Sureste de la población, que se dio de forma irregular ante las autoridades municipales, pero que se realiza de forma legal ante el Poder Judicial a través del juez<sup>144</sup>. El propietario inició las ventas de un proyecto urbano en el que no se incluyó área de donación alguna<sup>145</sup>, el cual no fue revisado por la autoridad en materia de desarrollo urbano, sino por el contrario, el único que conoció este proyecto fue el propietario, para de esta forma proceder a la venta; con esto, de inmediato saltan a la vista deficiencias en materia de jerarquía urbana, en materia integración urbana, en lo relacionado a la dotación de servicios, así como en lo relacionado a la dotación de infraestructura urbana, en lo referido a la imagen urbana, etc.

En condiciones normales no procedería ningún tipo de trámite para esta irregularidad y de ninguna manera debería llegar a obtener escrituras para cada uno de los compradores de los lotes; pero no es así, el propietario del fraccionamiento inició un proceso legal que le permitió, **dentro del marco de la ley**, escriturar a cada uno de sus compradores sin pasar por los “engorrosos” trámites que marca la ley que rige la materia.

Este es el proceso: El propietario simuló una querrela que interpusieron los afectados, en este caso las personas a las que les vendió los lotes, querrela que recae sobre la persona promotora del fraccionamiento en cuestión, que es el propietario, quien al mismo momento promueve esta demanda contra sí mismo.

En el supuesto litigio en contra de su persona, el propietario acepta todos los cargos que sobre él recaen producto de las ventas realizadas. Esto hace que el juez tenga las herramientas necesarias para encontrarlo culpable, lo que lo lleva a tener que resarcir el daño a los afectados, hecho en el que el propietario se declara incapacitado económicamente; por lo que el juez obliga a que pague con las porciones de terrenos previamente vendidas, ordenando de esta forma su

<sup>144</sup> Dirección de Urbanística municipal

<sup>145</sup> Ley de Desarrollo Urbano Art. 44

escrituración inmediata a los afectados, situación que acata sin oponer resistencia el promotor, viéndose obligado a iniciar de inmediato el proceso en el que se le cedan los derechos de los lotes a cada uno de los compradores. Con todo ello, **dentro del marco de la ley**, el propietario del fraccionamiento logró esquivar las obligaciones de ley a las que está obligado todo promotor de fraccionamientos de cualquier tipo que estén previstos en la ley de desarrollo urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, que para el caso la ley prevé dimensionamiento de calles, dotación de servicios, cesión de áreas de donación además de la tramitología y costos que anteriormente se detallaron en esta investigación.

Todo este cúmulo de omisiones en el cumplimiento del marco legal, repercuten directamente en el nivel de bienestar del grueso de la población, debido a que los municipios deben pagar todos estos gastos imputables directamente al promotor de desarrollo urbano. Específicamente, la ciudad de Sahuayo tiene muchas carencias en materia de equipamiento urbano, por hablar de algún rubro, que van a tener que ser postergadas para mejor ocasión por que el gasto que pudo satisfacer esta demanda va a tener que destinarse a cubrir las necesidades que dejó el fraccionador.

Otro ejemplo destacable es el del fraccionamiento que existe en la zona sureste de la cabecera municipal de la ciudad de Sahuayo, frente a la denominada colonia la Hierbabuena. Este desarrollo urbano data aproximadamente de doce años, pero recientemente se estrenaba el Plan de Desarrollo Urbano para centro de población de la Ciudad, plan en el que se marcaba, dentro de su delimitación de usos de suelo, que la zona sureste de la población, de acuerdo a sus características, debería destinarse a desarrollos industriales. **Como una muestra inequívoca de la fuerza legal con la que cuentan los planes de desarrollo en los municipios Michoacanos**, ésta fue la primera de las restricciones que burló el mencionado desarrollo urbano, es decir, que de ser congruentes con lo que marcaba el Plan, este desarrollo urbano jamás debió haber existido. Pero no todo queda ahí, pues investigando, nos dimos cuenta que este fraccionamiento no tienen permiso alguno de la dirección de urbanística municipal, ya cuenta con todos los lotes

escriturados y pagando impuesto predial<sup>146</sup>. De sobra esta decir que no se cumplió con las donaciones correspondientes, con las avenidas y calles jerarquizadas, con el pago de los derechos, no cuenta con servicio alguno, no hay banquetas, no hay trazo, etc. Por ello resulta interesante ver la maniobra que se realizó para llevar a cabo este fraude al municipio y a la comunidad.

En la actualidad, este fraccionamiento representa un serio problema para el municipio; por un lado los propietarios de los lotes pretenden comenzar a construir casas habitación, (uso de suelo para el cual se les vendió), por otro lado actualmente el vocacionamiento que se tiene para este sitio es de tipo industrial<sup>147</sup>, por lo que no es posible que se pueda generar usos de suelo para vivienda. Pero no sólo eso, el ayuntamiento no puede emitir permisos de construcción en un fraccionamiento que no cuenta con autorización ni municipal ni mucho menos Estatal. ¿Cómo entonces tiene escrituras cada uno de los lotes vendidos? Habrá que hacer algunas aclaraciones pertinentes. En el tiempo en el que se desarrollo este fraccionamiento, la ley de desarrollo urbano no concedía al municipio la facultad de emitir un permiso para fraccionar, hecho que asumía el Gobierno del Estado a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; para mayor sorpresa tampoco esta dependencia Gubernamental tiene antecedentes del caso que nos ocupa.<sup>148</sup> Este desarrollo Urbano sólo tuvo que obtener la venia del titular del Registro Público de la Propiedad para que a nombre de esta dependencia estatal, emitiera órdenes de escrituración al Notario correspondiente. En concreto, tenemos un desarrollo urbano habitacional sentado en un terreno con vocacionamiento industrial, que no cuenta con autorización de ninguno de los niveles de Gobierno para este fin, pero que encontró un camino para que se escriturara cada uno de los predios existentes.

Por otro lado, la dotación de servicios para este fraccionamiento no va a correr por cuenta del lotificador, ahora es el gobierno municipal quien va a tener que asumir tal obligación posiblemente y en el mejor de los casos en forma mancomunada

<sup>146</sup> Dirección de predial del municipio de Sahuayo

<sup>147</sup> Programa de Desarrollo Urbano para centro de Población vigente Plano de zonificación primaria.

<sup>148</sup> Información obtenida de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente en la dirección de desarrollo urbano.

con los propietarios de los lotes, dejando de invertir el municipio en obras que beneficien a la sociedad en su conjunto y no a particulares que se aprovecharon de esta situación para lucrar con los recursos del pueblo en su beneficio particular.

### VI.3.2. Casos específicos en la ciudad de Jiquilpan Michoacán.

Podemos ampliar los ejemplos a territorios diferentes al municipio de Sahuayo. Tal es el caso de la Denominada **Colonia la Nopalera**, que se encuentra ubicada al sur de la cabecera municipal de Jiquilpan de Juárez. Este predio pertenecía a una familia muy connotada dentro del territorio Michoacano, y en el cual se vendieron lotes de forma irregular, al igual que en el caso de Sahuayo, sin respetar ningún lineamiento urbano vigente en ese momento. Empeora más la situación, el hecho de que esta colonia se encuentra ubicada dentro del denominado bosque de Jiquilpan, una zona que forestó el entonces presidente de la República el Sr. Lázaro Cárdenas del Río. En este desarrollo urbano se lograron alrededor de cuatrocientos lotes<sup>149</sup> y una vez que se cristalizó dicho proyecto, se recurrió al camino más fácil para poder convertir en pequeña propiedad cada uno de los lotes que se subdividieron sin pasar por los trámites que marca la ley de desarrollo urbano para el Estado de Michoacán.

Al igual que en los casos de Sahuayo de los que ya hemos hablado, se recurrió a la simulación de un **Juicio Ordinario civil sobre cumplimiento de contrato de compraventa**, que consistió en presentar una querrela en contra de la promovente por parte de los afectados, una vez que es notificada, ésta no opone resistencia alguna declarándose al mismo tiempo incapaz económicamente para resarcir los daños, por lo que el juez le manda que escriture a los ofendidos con los lotes objeto de la querrela, logrando el objetivo final, que como el caso anterior, tampoco se le ordena notificación a la dirección de urbanismo municipal para que tome las medidas necesarias en materia de desarrollo urbano previas a la escrituración de cada lote como sanción para el fraccionador irregular. En este caso se le dio

<sup>149</sup>H Ayuntamiento de Jiquilpan Dirección de obras públicas de la ciudad de Jiquilpan Michoacán.

notificación al Ministerio Público y a catastro del Estado, dejando de lado al protagonista principal del desarrollo urbano, el Municipio.<sup>150</sup>

Este ejemplo tiene más agravantes que los anteriores, por el hecho de estar en un área que debería estar protegida ecológicamente por ser una zona boscosa lograda artificialmente, hecho que se suma al quebrantamiento del desarrollo urbano que conlleva todos estos procesos pero que se dan dentro del marco legal. Debido a que es una zona alta, también es reconocida como área para la recarga de los mantos friáticos del lugar, hecho que también se dejó de lado para subsanar esta problemática. Todavía encontramos agravantes más agudizadas, Ya que esta área es cruzada por una falla geológica en la que por ningún motivo debe asentarse vivienda, todo esto ha sido ignorado en aras de poner la planeación al servicio de la clase pudiente pagando un costo social muy alto.

Riesgos sociales muy altos, devastación de zonas protegidas en materia ecológica, desintegración urbana, violación a los usos de suelo programados, densidades de población ignoradas, traza urbana sin estudio, dificultad de los municipios para la dotación de los servicios, costos elevadísimos por este concepto debido al tipo de suelo en el que se asienta son sólo algunas de las implicaciones que tienen este tipo de prácticas en la región. Los municipios se ven luego de estas acciones presionados por los compradores de lotes irregulares para la dotación de servicios, cediendo a corto o mediano plazo a las presiones y erogando gastos que deberían encausarse a otras necesidades más urgentes que de alguna manera si les competan, no en áreas donde los promotores debieron realizar los gastos necesarios para subsanar estas deficiencias.

### **VI.3.3. Caso específico de la cabecera Municipal de Venustiano Carranza.**

El municipio de Venustiano Carranza, también denominado San Pedro Caro, es un municipio con una población de 22,512 habitantes<sup>151</sup>, que ha visto mermando su apogeo económico por el desconcierto que en estos momentos muestra a nivel

<sup>150</sup> Información proporcionada por el Lic. Miguel Martín Ramírez Magallón, Secretario y Actuario del Juzgado Mixto en la Jurisdicción Sahuayenses.

<sup>151</sup> Sistema de información estadística. Secretaría de planeación y desarrollo estatal.(2000)

nacional el agro, sector económico del cual depende en su mayoría la población, derivado de esto es que en estos momentos su tasa de crecimiento medio anual a disminuido de forma considerable llegando hasta el -0.2%<sup>152</sup>; no obstante, al igual que sus municipios conurbados, la mancha urbana de su perímetro está en continuo crecimiento, surgen fraccionamientos en sus periferias que siguen la misma directriz, independientemente de si son regulares o no han seguido los trámites necesarios para su regularización, desarrollos urbanos en los que reina el desorden, desarrollos que no son habitados debido a que la mayoría de sus compradores son personas nacidas en la comunidad pero que debido a la falta de empleos dignos han tenido que emigrar a otros horizontes, en su mayoría hacia los Estados Unidos de Norteamérica.

Esta población tiene sentada a más del 70% de su población en la cabecera municipal, (15,217 hab.), por lo que es el lugar que más actividad económica presenta, por ende, es el lugar donde más han proliferado fraccionamientos tanto de origen irregular sentados en zonas donde su suelo es social, (ejidales) como en lugares donde el régimen es pequeña propiedad.

Sólo existe dos fraccionamientos autorizados en este municipio, las autoridades que se encargan del desarrollo urbano, debido a que no cuentan con programa de crecimiento ni plano de zonificación o uso de suelo, autorizan fraccionamientos con el menor número de requisitos por cumplir, el más solicitado es que los vecinos no se opongan a la elaboración de un desarrollo urbano.<sup>153</sup>

Pensar que un municipio pueda tener control de su crecimiento urbano bajo estas condiciones resulta poco probable, además de que evidentemente no es prioridad de las autoridades el desarrollo urbano, el criterio para la distribución de los recursos tiene como directriz brindar servicios eficientes y promover en la medida de los posible incentivos para los campesinos que cada vez se ven más sumergidos en la incapacidad de hacer producir sus tierras, no obstante que es de los municipios que recoge los beneficios directos de estar colindando con el vaso

<sup>152</sup> Ídem

<sup>153</sup> Información obtenida por el Director de Obras públicas del municipio.

lacustre más grande del Estado y por el que toma el nombre la región, la Ciénega de Chapala.

Ante estas condiciones, los municipios que se encuentran en situaciones similares dentro del estado, son presa fácil tanto del poder judicial como de los notarios y abogados que realizan estos procesos legales de los que hemos hablado para beneficios particulares o de sus clientes. Por todo ello, resulta tal vez intrascendente tratar de enumerar casos que se han dado dentro del territorio de Venustiano Carranza, debido a que de forma más fácil accionan y son muy recurrentes los ejemplos que ahí se dan, desgraciadamente estos municipios no cuentan con personal adecuado para la tramitología, pero además, tampoco cuentan con personal que este supervisando su perímetro urbano, por lo que se les facilita la tarea a los pseudo-urbanistas.

#### **VI.4. Los mecanismos legales utilizados por estos agentes**

Como lo vimos en el capítulo anterior, cobran verdadera importancia los procesos legales que inciden de forma directa en el rumbo que toma la mancha urbana y merman el efecto que pudiera causar la planeación urbana en el territorio para la que fue prevista. Por esta razón, resulta atractivo para esta investigación, conocer los caminos que ofrece el marco legal para estos fines (sobreponiéndose al estipulado por la ley que rige la materia) un poco más a fondo, con el fin de estar en condiciones, de ser posible, de ver el procedimiento que se lleva con ellos, el espíritu con el cual se crearon, pero sobre todo saber por qué se ven involucrados de forma tan directa en el quehacer urbano del área de estudio, así como conocer en qué medida ha sido tergiversada la ley para obtener fines diferentes a los que fue creada. Analicemos ahora los agentes legales que permiten la urbanización sobreponiéndose al marco específico de la Ley de Desarrollo Urbano vigente

##### **VI.4.1. La prescripción positiva**

La prescripción positiva, de conformidad con lo establecido en el código civil vigente en el Estado, es un medio de adquirir bienes o librarse de obligaciones

mediante el transcurso de cierto tiempo y bajo las condiciones establecidas por la ley.

La adquisición de bienes en virtud de la posesión se llama prescripción positiva; por el contrario, la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento se llama prescripción negativa. Para que pueda operar la prescripción positiva, la posesión<sup>154</sup> debe ser:

1. En concepto de propietario
2. Pacífica
3. Continua
4. Pública

Los bienes inmuebles prescriben de la siguiente forma:

1. En diez años, cuando los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión.
2. En diez años, cuando se procede en concepto de propietario, con buena fe, pacífica continua y públicamente.
3. En veinte años, cuando se posee de **mala fe**, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y públicamente.

**El que hubiere poseído bienes inmuebles por el tiempo y con las condiciones exigidas por el Código Civil para adquirirlos por prescripción, puede promover juicio con el que aparezca como propietario de esos bienes en el Registro Público de la Propiedad a fin de que judicialmente se declare que la prescripción se ha consumado y que ha adquirido, por ende, la propiedad.**

La **sentencia ejecutoria** que declare procedente la acción de prescripción, se inscribirá en el registro Público y **servirá de título de propiedad al poseedor.**

Este proceso, llevado a cabo a través de un juicio ordinario civil, es presentado ante el poder judicial del Estado, que es el encargado de administrar la ley dentro

---

<sup>154</sup> Que para el caso que nos compete hablaríamos de una porción de terreno

del Territorio estatal, en él, siempre deben existir dos partes, el actor y el demandado, existiendo siempre el litis judicial<sup>155</sup>.

En este proceso legal, siempre se tiene la posibilidad de obtener la propiedad de un predio por el sólo hecho de **tener la posesión del mismo**, lo que es aprovechado por los promotores de fraccionamientos irregulares como un camino fácil por medio del cual subdividen sus propiedades en lotes y llegan al proceso de escrituración esperando a cumplir con los requisitos marcados por el código civil para poder acceder a este proceso legal<sup>156</sup>. Una vez cubierto este requisito, está en disposición de que el juez dicte sentencia a este juicio y con ello se dé la orden de que les esciture a los afectados. En la región, este proceso es muy socorrido para regularizar predios de origen irregular o de fraccionamientos realizados bajo el amparo de las leyes que se sobreponen a la ley de Desarrollo Urbano.

En los ejemplos que se han citado anteriormente, podemos ver como el propietario del predio fraccionado no tiene inconveniente para poder utilizar este camino legal para evitar el cumplimiento del marco legal en materia de desarrollo urbano, sólo tiene que esperar a que se cumpla con el tiempo marcado por el código civil<sup>157</sup> para poder iniciar los trámites ante la instancia correspondiente, es obvio que él, como dueño anterior, estará en condiciones de no presentar problemática alguna en cuestión de la posesión pacífica de cada uno de los propietarios por lo que este juicio tiene relativa agilidad en cumplir con el objetivo, dejando de lado todo requerimiento legal.

Aquí cabe hacer una pausa y contrastar este proceso con el que se lleva a cabo en apego a lo marcado por la ley de desarrollo urbano vigente, en ambos se llega al mismo fin, es decir, como decíamos anteriormente se llega a la reproducción de la base del crecimiento urbano denomina "lote", en ambos también se llega a entregar la posesión legal de los predios, de la misma forma en ambos el trámite puede llevar cierto tiempo en realizarse, pero a diferencia del camino de la ley de desarrollo urbano, estos métodos legaloides generan una mínima parte de los

<sup>155</sup> Pleito Judicial

<sup>156</sup> En concepto de propietario, de forma pacífica, continua y pública.

<sup>157</sup> 10 años

gastos erogados por la otra vía, no tiene que hacer ninguna inversión en infraestructura, no merma su área de venta por el concepto de entrega de donaciones, al principio no hay que erogar ningún gasto y no se le restringe cuando puede salir a la venta como en el otro caso, en la mayoría de los casos les genera dividendos políticos en virtud de que son lote “baratos” para la gente de escasos recursos, que si bien es cierto que salen a la venta con un precio relativamente módico, también es cierto que a la larga resultan más costosos por todos los procesos que tienen que pasar para su regularización y la dotación de todos los servicios.

#### **VI.4.2. Las diligencias de información testimonial ad perpetuum para suplir título escrito de dominio.**

El código de procedimientos civiles vigente en el Estado de Michoacán regula lo relativo al trámite de las **diligencias de información testimonial ad perpetuum para suplir título escrito de dominio** en los siguientes artículos:

La información ad perpetuum podrá decretarse cuando no tenga interés más que el promovente<sup>158</sup> y se trate<sup>159</sup>:

1. Justificar algún hecho o acreditar derecho.
2. Cuando se pretenda justificar la posesión como medio para acreditar pleno dominio de un inmueble
3. Cuando se trate de comprobar la posesión de un derecho real.

En los casos de las tres fracciones anteriores, las informaciones se recibirán siempre con citatorio del Ministerio Público y sólo cuando se pretenda justificar la posesión del predio como medio para acreditar pleno dominio, se requiere un citatorio además del representante del Fisco del Estado. En el caso en que se pretenda comprobar la posesión de un derecho real, se requerirá la información al propietario y demás interesados. El Ministerio público, el Fisco del Estado y las personas con cuya citación se reciba la información en su caso, pueden oponerse

<sup>158</sup> Tratándose de los fraccionamientos a los que hemos hecho alusión, cabe perfectamente este artículo, pues únicamente existe interés del propietario del lote, en virtud de que el vendedor de los mismos no presenta interés alguno debido a que él es el beneficiario directo de éste trámite.

<sup>159</sup> Artículo 1313 del código de procedimientos civiles para el Estado de Michoacán.

a ella, tachar a los testigos por circunstancias que afecten su dicho y redargüir los documentos exhibidos.

El marco legal también refiere que cuando la información viene de testigos, éstos deben de ser conocidos del juez o en su defecto del secretario, pero que si por alguna razón no fuera así, éstos deberán llevar a dos personas que sí sean conocidas de alguno de los mencionados anteriormente para que los presenten<sup>160</sup> ante la instancia requerida. Por otro lado, también la ley marca que el juez no sólo tiene la libertad de profundizar en el examen de los testigos, sino se convierte en obligación; con las preguntas que él estime conveniente para convencerse de la autenticidad del testigo.

Una vez recibida toda la información pertinente, se le entrega al interesado una copia certificada, será enviada a protocolizar con la Notaria correspondiente, así mismo el notario le expedirá el testimonio respectivo para su inscripción en el Registro Público de la Propiedad, en el caso en que éste proceda. En la región se han dado casos en los que este procedimiento legal se utiliza para escriturar predios de origen irregular, facilitando por demás el hecho de saber que todos o la mayoría de los vecinos han obtenido la propiedad del lote por el mismo medio (irregularmente), por lo que en caso de que se les requiera como testigos, por sus propios intereses atestiguarán par que la información que se haga llegar al juez lo conduzca hacia la expedición del testimonio respectivo par la inscripción del predio en el Registro Público de la Propiedad.

Asímismo, la ley marca muy claramente que cuando exista algún juicio pendiente o anunciado, toda esta información que se pudiera presentar carece de validez, aun cuando ésta pueda ser ratificada por algún juez. En el caso de Sahuayo, hay varios ejemplos en los que no se ha podido proceder por este medio, debido a que en el proceso existe alguna querrela concerniente al predio en cuestión, de tal

---

<sup>160</sup> Se han presentado casos de compra de testigos con el fin de utilizar este procedimiento legal para la escrituración de predios irregulares.

forma que se nulifica la acción de este procedimiento hasta en tanto no sé de término legal a la querrela incumbente a este predio.<sup>161</sup>

Cuando el propietario se encuentre enmarcado dentro del caso citado por el Art. 2849 del Código Civil, éste deberá justificar la posesión con un total de cinco testigos que cuenten con notorio arraigo en el lugar, debiendo de comprobárselo al juez con las pruebas que **él estime convenientes**. Dado el caso, la información será recibida previa cita de la persona de quién se haya adquirido la posesión o de sus herederos en caso de fallecimiento, siempre y cuando aquella o estos sean conocidos del registrador de la propiedad, del colindante o del Ministerio Público. Es notorio que la ley le confiere cierta holgura al juez para el acercamiento de pruebas con respecto a los testigos, por lo que existe un sendero abierto para la interpretación de la ley en el que caben algunos resquicios capaces de involucrar personas que faciliten la información conveniente para obtener la escrituración correspondiente a través de información manejada. Hasta este momento los operadores del desarrollo urbano no han intervenido en lo más mínimo, pero ya encontramos algunos caminos que conducen a la subdivisión de predios por otro tipo de directrices ajenos al que marca la ley de Desarrollo Urbano vigente para el territorio Michoacano.

En el caso en que se pretenda solicitar información ad perpetuam para suplir título escrito de dominio, habrá que reunir los siguientes requisitos:

El promovente bajo protesta de decir verdad, expresará:

1. La naturaleza, situación, medida superficial, linderos y nombre, si lo tuviera, del inmueble cuya posesión trate de acreditar.
2. La manera como haya adquirido esta; sus generales y, si fuera posible, las de su causante.
3. La fecha, aunque sea aproximada en que se comenzó la posesión.
4. La razón o motivos por los que no exista título escrito que se trata de suplir con la información.
5. Si hay o no otros poseedores pro indiviso del inmueble

<sup>161</sup> Artículos 1314 al 1317 del mismo código.

II.- El mismo promovente exhibirá con la solicitud, los documentos siguientes:

1. Certificado por el que se haga constar la historia de la cuenta catastral del inmueble objeto de la información y con referencia al antecedente más antiguo que exista en la oficina de Rentas respectiva
2. Certificado que el Registro Público de la Propiedad no se inscribe el inmueble objeto de la información a ninguna de las personas que figuren en certificado del que hable el inciso inmediato anterior

Los certificados anteriores deberán insertarse en el testimonio o copia certificada de la información aprobada a fin de inscribirse en el Registro Público de la Propiedad Raíz y si falta este requisito, el registrador se abstendrá de la inscripción.

Dentro de estos requisitos en ningún momento existe algún requerimiento que haga alusión a un certificado emitido por la autoridad en materia de Desarrollo Urbano en el que confirme que se puede hacer alguna subdivisión cuando sea el caso, o que marque las condicionantes que se tenga que seguir para poder llevar a cabo la escrituración correspondiente. Por el contrario, sólo se pide información tendiente a dar fe acerca de la tenencia de la tierra, pero se constata de manera concreta que **no es necesario** hacer llegar la información de este procedimiento a la autoridad municipal encargada del Urbanismo.

Este hueco del marco legal es aprovechado por los fraccionadores irregulares para utilizar estos procedimientos con miras a satisfacer la necesidad de escrituración de los lotes que vendieron de manera anárquica pero que les reditúa dividendos muy lucrativos por lo que resulta muy socorrido.

Una vez presentada la solicitud, se manda publicar un edicto que contenga el extracto de la misma, en el periódico Oficial del Estado, haciéndolo público en la puesta del Juzgado y demás lugares por el término de 10 días.

Artículo 1318.- El propietario que se encuentre en el caso del artículo 2849 del Código Civil, justificará su posición con cinco testigos de notorio arraigo en el lugar

donde esté situado el inmueble que se trate de titular, pudiendo el juez, exigir las pruebas que estime convenientes.

La información se recibirá con citación de la persona de quién se haya adquirido la posesión o de sus herederos, si aquella o estos fueran conocidos; del registrador de la propiedad, de los colindantes o del Ministerio Público.

Artículo 1319.- La solicitud sobre información ad perpetuam para suplir título escrito de dominio, deberá reunir los siguientes requisitos:

Artículo 1320.- Presentada la solicitud, se mandará publicar un edicto que contenga el extracto de ella, en el periódico Oficial del Estado, y se fijará otro en la puesta del Juzgado y lugares Públicos, por el término de diez días.

En este artículo podemos ver claramente, que se hace del conocimiento público todo el proceso legal, incluso mediante el periódico oficial del Estado, así como en el juzgado correspondiente, dejando claro que a las autoridades en materia Urbana tanto a nivel Estatal como Municipal, se les deja de lado si emitir comunicación expresa para ellos.

Artículo 1321.- Transcurrido este término **sin que se hubiera presentado opositor**, el juez recibirá desde luego la información, la que se aprobará o declarará sin lugar según el resultado, siendo apelable en ambos efectos la resolución que se dicte en el último sentido. En el primer caso, el juez declarará que el poseedor se ha convertido en propietario en virtud de la prescripción y mandará inscribir la declaración en el Registro Público.

La falta de presentación de los certificados que prevé la fracción II del artículo 1319, producirá de pleno derecho la nulidad de la información y el juez que la autorice sufrirá una multa de cien a quinientos pesos y responderá de los daños y perjuicios que ocasione. Si por segunda vez comete la infracción, en lugar de multa será suspendido de su cargo, de uno a seis meses.

Las mismas sanciones se impondrán al registrador de la propiedad que inscriba la información y al Notario que la admita como antecedente legal de algún acto que autorice en el ejercicio de sus funciones, si en el testimonio o copia certificada de las diligencias que se le presente no están insertos los certificados de que se trata el citado artículo 1319.

Artículo 1322.- En los casos de los artículos 1318 y 1324, si hubiera oposición y se fundare en título debidamente registrado con anterioridad, el juez de plano y sin ulterior recurso declarará sin lugar la información. De no presentarse el título de la forma indicada, se observará la regla del artículo 1193 y la oposición se sustanciará en juicio ordinario.

Artículo 1323.- Los testimonios que se expidan conforme a los artículos anteriores, tendrán la fuerza y validez de los instrumentos públicos, aun para despachar ejecución, si las personas a quienes perjudican no se hubieren opuesto, o hubiere recaído sentencia ejecutoria en su contra, o sí, no perjudicando a terceros, se hubiere llenado todos los requisitos anteriores.

Artículo 1324.- El poseedor que se encuentre en el caso del artículo 2850 del Código Civil, justificará su posición con cinco testigos de notorio arraigo en el lugar de su ubicación de los bienes a que la información se refiere, observándose lo dispuesto en los artículos 1318, 1319 y 1320

Artículo 1325.- Comprobada debidamente la posesión, la aprobará el juez y mandará inscribir la resolución en el Registro Público, expidiendo las copias certificadas que se le soliciten en los términos del artículo 1316.

Este proceso que la ley prevé para lograr la escrituración de predios mediante la información que recauda el promovente, es muy socorrida por los fraccionadores irregulares para obtener las escrituras de los lotes que realizaron de forma incorrecta, debido a que como no presenta oposición alguna el dueño legal<sup>162</sup> y

<sup>162</sup> Que en este caso es el que realizó la venta ilegal, y que no manifiesta negativa alguna para agilizar el trámite, obteniendo el objetivo evitando sobre todo la donación correspondiente tanto al Gobierno del Estado como al Municipal y las áreas verdes.

que el juez dicta sentencia para resarcir el daño a los afectados. De la misma forma, es importante denotar que el **Código Civil en ningún momento obliga o solicita al juez que de aviso a las autoridades en materia de Desarrollo Urbana**, para que quien debe cumplir con lo dictado por el juez, cumpla de la misma forma con lo estipulado por la ley de desarrollo urbano, y al mismo tiempo que resarza el daño a los perjudicados, lo haga con el municipio, que resulta igualmente afectado pero que por lo contrario, no está previsto que se le solicite su anuencia para que se subdivida legalmente el predio en cuestión.

Estos caminos optativos de la ley para tal fin, facilitan el proceso a estos delincuentes urbanos, que ven una puerta abierta para producir lotes en serie, sin prestar atención a lo marcado por la planeación urbana. Además incentiva a la comunidad a que ocupen estos lotes con la creencia de que sus precios son accesibles para gentes de escasos recursos por el sólo hecho de que no se manejaron en su promoción con el rigor de la ley en la materia<sup>163</sup>, que como ya lo hemos hablado en esta investigación, a la larga, resultan mucho más caros este tipo de inmuebles que los que se desarrollan normalmente y apegados a la ley de Desarrollo urbano vigente.

#### **VI.4.3. La manifestación de predio Ignorado**

Este recurso legal se promueve ante la **tesorería General del Estado** o bien en las administraciones o receptorías de Rentas del lugar de ubicación de los inmuebles y su trámite esta previsto en la **ley de Catastro del Estado de Michoacán** y que esencialmente consiste en lo siguiente:

Artículo 83.- Los predios rústicos y urbanos que no estén inscritos en el Catastro, pueden inscribirse mediante manifestación que presenten los propietarios o **poseedores** ante la oficina recaudadora del lugar de su ubicación o ante la Tesorería, después de que se determine el valor catastral.

<sup>163</sup> Información obtenida en el H Ayuntamiento, en la Dirección de Urbanística Municipal de Sahuayo.

Los excedentes o demasías de predios registrados, no serán objetos de este procedimiento.

Artículo 84.- Las manifestaciones deberán formularse de acuerdo con los formatos que autorice la Tesorería, anexando la resolución judicial por la que acredite la posesión, acta de conformidad de los propietarios o poseedores colindantes y croquis de localización, **certificados por las autoridades municipales del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble**. Asimismo, cuando se trate de predios rústicos se agregará constancia de no-afectación a núcleos agrarios, y de existir título de propiedad, deberá anexar copia simple del mismo.

Los propietarios de los lotes que pretenden realizar la regularización de sus predios por este medio, sí deben dar aviso a los municipios exclusivamente con el fin de certificar el lugar donde se encuentra dicho predio. En el municipio de Sahuayo, la dirección de urbanística municipal sólo manda verificar si efectivamente se encuentra ubicado el predio donde se indica, además, se verifica que los vecinos corroboren las medidas proporcionadas por el propietario del lote sean las correctas y que no existan controversias con las partes aledañas<sup>164</sup>. Por otro lado, no se verifica si hay Autorización definitiva para el Fraccionamiento en cuestión por parte de la dirección de Urbanística municipal. Actualmente se tienen identificados algunos predios que se han dividido en lotes de esta forma y que no han cumplido con lo marcado por el marco legal en materia Urbana. **Existe oposición del municipio para otorgar el visto bueno a estos trámites en tanto no se regularice la situación, hecho que ha confluído una controversia en la que se incluye a los Abogados, Notarios, Jueces, Oficina de rentas etc. Más adelante profundizaremos al respecto.**

Artículo 86.- Los recaudadores de rentas al recibir la manifestación de predio ignorado, la remitirán para su revisión a la tesorería, con los informes y avalúos respectivos, después la propia Tesorería devolverá la manifestación a la oficina de su origen para que publiquen avisos en la parte exterior de los locales de la presidencia municipal y oficina recaudadora, por el término de 15 días hábiles y

<sup>164</sup> Ventanilla única de la Dirección de Urbanística y Obras Públicas

por una sola vez en el Periódico Oficial a efecto de que las personas que se crean con algún derecho para oponerse lo hagan valer ante la propia Tesorería, dentro del mismo plazo.

Concluido el plazo de 15 días hábiles a la fecha de la publicación en el Periódico Oficial, el recaudador de Rentas remitirá el expediente a la Tesorería, con un informe de los incidentes que hubiesen ocurrido, la que ordenará, en su caso, la inscripción catastral del inmueble manifestado, previo al pago de derechos e impuestos que se hubiesen causado.

Los acuerdos que autoricen la inscripción catastral de predios ignorados, no se constituyen título de propiedad a favor de los manifestantes.

Los registros catastrales a los que se refiere el párrafo anterior podrán ser cancelados o modificados, cuando se acredite por el interesado, previa audiencia del manifestante, que sus datos son erróneos o falsos, previo acuerdo del Tesorero General.

Como ya se informó en párrafos anteriores, las manifestaciones de predios ignorados se realizan ante el ejecutivo del Estado a través de la oficina recaudadora de Rentas de la localidad. Es de resaltar, el artículo 84 de la ley de Catastro del Estado de Michoacán, en el que hace obligatorio el dar a conocer a las Autoridades Municipales dichas manifestaciones, así como a las autoridades Ejidales en su caso, por el hecho de que son quienes puedan objetar o avalar el proceso y guiarlo de forma paralela a la Ley de Desarrollo urbano. De acuerdo a las direcciones de urbanística de los municipios de Jiquilpan de Juárez y de Sahuayo de Morelos, estos trámites<sup>165</sup> se presentan de forma esporádica en sus oficinas, y lo que revisan son sus medidas y linderos así como la confirmación de los vecinos que hay la posesión del manifestante del predio en cuestión, muchas de las veces sin tomar en cuenta si en ese lugar se llevo un adecuado proceso de urbanización con apego a la ley en cuestión.

---

<sup>165</sup> Las manifestaciones de Impacto Ambiental

No hemos hecho hincapié en este proceso debido a que como se realiza ante la dirección de Rentas, no se toma en cuenta para los fines estadísticos de este estudio, previendo que los índices manejados para este proceso son de baja incidencia y por encima de todo y de alguna manera se realizan bajo el conocimiento de las autoridades en la materia, además de que fue ratificado por las direcciones municipales encargadas de dichos municipios. El daño para la comunidad se sigue repitiendo, aunque en este caso la autoridad Municipal sea la que falta a su obligación, la mayoría de las veces por desconocimiento de causa.

Bajo esta perspectiva, no se desecha la idea de que incida este proceso legal en el marco del desarrollo urbano, pero su impacto es menor que los procesos adjuntos y, a diferencia de los demás, **se da bajo la vigilancia de las Autoridades.**

#### **VI.4.4. Los juicios de división y partición de cosa común.**

Estos juicios se tramitan en los juzgados de Primera Instancia en Materia Civil, en la vía sumaria según lo establecido por el artículo 622 fracción VI del Código de Procedimientos Civiles vigente en el Estado.

Hay copropiedad o mancomunidad cuando una cosa o un derecho pertenece pro indiviso a varias personas.

Los que por cualquier título tienen el dominio legal de una cosa, no pueden ser obligados a conservarlo indiviso, sino en los casos en que por la misma naturaleza de las cosas o determinación de la ley, el dominio es indivisible.

Si el dominio no es divisible, o la cosa no admite cómoda división y los partícipes no se convienen en que sea adjudicada a alguno de ellos, se procederá a su venta y la repartición de su precio entre los interesados.

La división de bienes inmuebles es nula si no se hace con las mismas formalidades que la ley exige para su venta.

El objetivo principal de este juicio, es segregar en porciones, o dicho de otra forma, dividir en partes más pequeñas una unidad, que en el caso que nos compete, haremos alusión a un propiedad o terreno, puede ser promovida a través de:

1. Juicio Ordinario Civil
2. Juicio Sumario Civil
3. Juicio Sucesorio Testamentario
4. Juicio Sucesorio Intestamentario.

Los juicios Ordinarios civiles se llevan a cabo ante el juez de primera instancia de lo civil, donde existen varios copropietarios y no se tiene definida la participación, en el caso de que los propietarios no se pongan de acuerdo, el juez es quien debe definir la forma de repartición.

Los juicios Sumarios Civiles se llevan a cabo donde existe ya títulos de propiedad y donde está ya definida la participación de cada una de las partes.

#### **VI. 5. Impacto que generan estas acciones en el crecimiento urbano**

Al analizar detalladamente este proceso podemos encontrar algunos factores en los que el marco legal actual es violado o simplemente ignorado:

1. Existe por parte de los municipios, una falta de vigilancia dentro de su territorio para evitar que se materialicen este tipo de ventas irregulares, hecho que tal vez resulte de los dividendos políticos que les deja a las autoridades en gestión o en su defecto, propiciadas por un deficiente departamento de desarrollo urbano, o lo que pasa en la mayoría de los municipios, que no cuentan con un departamento especializado para atender esta problemática y cuya tarea recae en algunos funcionarios como el Síndico o el Oficial Mayor quiénes le da seguimiento a la problemática urbana, a pesar de su desconocimiento total en la materia, facilitando que se reproduzcan estos actos negativos.
2. Los abogados llevan este tipo de litigios de forma normal, no ven en ellos la serie de irregularidades que se realizan en el marco de la ley de desarrollo urbano,

pero sobre todo ven en este tipo de juicios un negocio prospero y que les reditúa muy buenos dividendos. Para ellos resulta vital que una vez que el juez se pronuncia por una resolución, éste emite su dictamen, mismo que tienen que acatar todas las dependencias, incluyendo a los municipios, que se ven obligados a ser promotores del proceso de escrituración ordenado por el Juez, sin poder hacer más que acatar dicha resolución. Este proceso se ha reproducido durante años en la zona de estudios.

3. Existe al interior de los municipios de la región, una desarticulación de sus dependencias, esta falta de comunicación, produce que asuntos que deben ser procesados en diferentes departamentos se lleven de forma aislada y no siempre se den buenos resultados. En este caso específico, se interrelacionan los departamentos de Predial, Urbanística, Obras Públicas, Agua Potable, etc. Se han dado casos en los que sin autorización de ningún tipo por parte de la dirección de Urbanística del Municipio, en el Registro Predial se dan de alta cuentas para ser escrituradas y con ello finiquitar el proceso de urbanización.

4. Desde el momento mismo que este proceso de regularización de predios llega al juez, se presenta con la intención de que el “demandado” acepte todas las imputaciones que se hacen en su contra, lo que acelera o facilita la acción del juez, quien a su vez, no es obligado por ninguna normatividad a dar aviso a la autoridad municipal<sup>166</sup>, sino a la Estatal, lo que se cumple una vez que se le da término a la sentencia al hacer del conocimiento del registro público de la propiedad raíz en el Estado, que evidentemente no presenta negativa alguna por razones de violaciones a la ley de desarrollo urbano y procede a registrar los lotes.

Como resultado de todo este trámite, se obtuvo por parte del promotor que en este caso es el demandado, la escrituración de los lotes que hizo de forma irregular, y que a través de este medio logra integrarlos a la legalidad, haciendo a un lado toda la normatividad existente en materia de desarrollo urbano. Obtuvo los beneficios económicos de un desarrollo urbano realizado legalmente sin cumplir con los requisitos necesarios para este fin, pero sobre todo, el propietario

<sup>166</sup> Lic. Miguel Martín Ramírez Magallón, Secretario del Ayuntamiento 2002-2004

normalmente no dota de los servicios principales a este fraccionamiento, hecho que se revierte a los municipios a corto o mediano plazo por la necesidad de los propietarios de lotes de hacer uso de su bien inmueble. El municipio se ve sumamente afectado en virtud de que, además de no dar cabal cumplimiento a la ley en la materia y de dejar de lado la dotación de los servicios por parte del propietario, se ve obligado al paso del tiempo, a proveer de todo lo necesario a estas colonias conjuntamente con los lotehabientes, que en la medida en que se ocupan dichos predios, es en la medida en que poco a poco van exigiendo lo necesario para habitar. Con el paso del tiempo, los reclamos de los colonos se van convirtiendo en problemas sociales que algunas veces llegan a puntos tan álgidos que suelen salirse del control de las autoridades. Muchas de las veces son blanco perfecto de los políticos, de algunos pseudolíderes con miras de cumplir objetivos personales y no el bien común.

Los ayuntamientos, se han visto en la necesidad de dar seguimiento a toda esta problemática, teniendo que invertir fuertes cantidades de recursos económicos en suministro de servicios, en equipamiento urbano, en mejoramiento de imagen urbana etc. Como resulta lógico, quienes fueron los que originan esta situación, se desentienden de dicha problemática, sin que los ayuntamientos puedan hacer algo en su contra, debido a que es necesario presentar denuncias ante la autoridad judicial, que muchas de las veces no tiene la capacidad para dirimir estos casos, o en la mayoría de ellos, se hace presente la corrupción.

#### **VI.5.1. Caso específico de litigio con un fraccionador irregular**

Ejemplo de litigio del ayuntamiento de Sahuayo.

Podemos citar aquí el litigio que presentó la administración 02-04 de Sahuayo Mich. El día siete de Octubre del 2003 en contra un fraccionador irregular ante el Agente del Ministerio Público por el delito de fraude cometido en agravio del H. Ayuntamiento y demás personas que resulten perjudicadas, mismo que se sanciona con pena corporal y está tipificado como delito en el artículo 325 fracción XIX del Código Penal vigente, fundado en los siguientes hechos:

Primero.- A fines del mes de Enero del 2003 nos dimos cuenta, como ayuntamiento, que el propietario del predio ubicado en una colonia de Este municipio, sin contar con la autorización definitiva correspondiente está celebrando hechos o actos jurídicos que tienen como finalidad inmediata transmitir la propiedad o la posesión de lotes en forma de un Fraccionamiento o lotificación, contraviniendo con ello lo establecido en el artículo 292 fracción VII de la ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo<sup>167</sup>.

Segundo.- Que los ciudadanos que adquirieron esos lotes le están exigiendo todos los servicios al Ayuntamiento, específicamente una vía de acceso, en virtud de que el promovente no deja calle de acceso y los propietarios ya iniciaron la construcción de sus casas haciendo llegar el material y los recursos humanos a través de propiedades privadas.

Tercero.- Se acompaña documento expedido por la Oficina Urbanística que hace constar que el propietario no cuenta con la autorización para fraccionar o lotificar.

Se le pide al Agente investigador que se tenga formulando la presente querrella en contra del Fraccionador o quienes resulten responsables por el delito de fraude cometido en perjuicio del H. Ayuntamiento de Sahuayo Michoacán<sup>168</sup>. Esta querrella, se presentó con la información que requirió el Agente del Ministerio Público, consistente en acreditar el monto de los daños causados al ayuntamiento así como las declaraciones de los afectados directamente, que en este caso compraron sin conocimiento de causa. La respuesta del Agente investigador nos hace reflexionar en la necesidad de tener personal especializado en materia de desarrollo urbano. A continuación la describimos: Para poder integrar debidamente la averiguación, **es necesario que los actos lleguen hasta obtener la totalidad del fin deseado**, que en este caso se hace referencia a la construcción del fraccionamiento en su totalidad, **por lo que no ha lugar a la presente querrella**.

<sup>167</sup> Son infracciones en materia de Fraccionamientos y las sanciones que a ella corresponden las siguientes: VII A quienes sin contar con la autorización correspondiente celebren cualquier hecho o acto jurídico, que mediata e inmediatamente tenga como finalidad transmitir la propiedad o la posesión de lotes en forma de fraccionamiento. Art. 292 fracción VII

<sup>168</sup> Se eliminaron nombres y datos que puedan comprometer a las autoridades en cuestión y/o entorpecer la investigación.

Hasta el año del 2004, este proceso se encuentra detenido en Virtud de que el Agente Investigador no encontró procedente la denuncia antes mencionada. Mientras tanto, el ayuntamiento ha tenido que detener la construcción de los lotes por no contar con su debida autorización, pero además ha tenido que enfrentar una problemática social ante este hecho por la necesidad que tienen los compradores de construir para morar en sus lotes. Es necesario hacer notar que en especial este desarrollo inmobiliario, no cuenta con acceso, por lo que los propietarios tienen que cruzar por propiedad privada para acceder a él. De este dato está bajo conocimiento el Investigador social que lleva este caso.

Algunas irregularidades vividas en el accionar de la planeación.

En los ejemplos que hasta hoy hemos analizado, podemos observar también las siguientes irregularidades:

- El caso omiso que se hace al Plan de Desarrollo Urbano vigente por parte de las autoridades judiciales
- En el accionar de estos fraccionadores irregulares el municipio no tiene conocimiento del trámite
- La falta de ética de los profesionistas que prestan sus servicios a este tipo de personas sin escrúpulos.
- No se realiza una investigación exhaustiva por parte de la ley (los jueces) para este tipo de casos.
- La ley no castiga con una sanción severa al que incurra en este tipo de ilícitos.<sup>169</sup>
- La ley no obliga a los jueces a dar conocimiento a las Autoridades Municipales antes de emitir un veredicto.
- En ningún momento se le hace saber al fraccionador por parte del juez que sanciona, que ha violado la ley de Desarrollo Urbano del Estado y que está obligado no sólo a cumplirla, sino a pagar los daños que todo esto genera, tanto en materia de desarrollo urbano, como en materia ecológica.

<sup>169</sup> El martes 6 de Julio del 2004, se reformó el Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán en su artículo 350, castigando con prisión y multa al que dolosamente promueva, fraccione, lotifique, relotifique o subdivida un terreno, sin autorización, permiso o licencia de la autoridad competente.

- Este Fraccionador Irregular no hace gasto alguno para la dotación de los servicios, y los ingresos obtenidos son íntegros para su beneficio
- El municipio no puede extender permisos de construcción para esos lotes debido a su estado de “irregularidad “
- No existe ningún control sobre la compraventa de esos lotes, facilitando que se lleven a cabo hasta dobles o triples ventas.
- El propietario no paga ningún impuesto a los municipios por la acción urbana.
- Con el pasar del tiempo se convierten estos desarrollos urbanos en problemas sociales con los que los Municipios tendrán que cargar.
- La falta total de coordinación entre las dependencias municipales, pues específicamente en este caso, los predios ya están dados de alta ante el registro predial, que es una dependencia municipal, y que la dirección de urbanística municipal no tenga conocimiento de todo este trámite que se hizo sin su autorización.
- Que este fraccionamiento no tenga construcción alguna, y que lleve aproximadamente 12 años de escriturado.

Es un fraccionamiento **legalmente constituido**, y que aun así la autoridad en materia de desarrollo urbano está en desconocimiento de dicho trámite.

Estos actos que se llevan a cabo en la región de estudio, han logrado que se tenga un completo desorden en materia de planeación urbana, han quitado la autoridad a municipios, pero sobre todo han motivado a los fraccionadores que lo hacen de forma irregular, a que no frenen en sus acciones urbanas en perjuicio de la comunidad, dando como resultado que las ciudades presenten problemas serios con asentamientos irregulares.

#### **IV.6. Estadísticas aplicadas a la medición del impacto generado**

Para poder entender el impacto que representa este fenómeno en el crecimiento urbano del territorio en cuestión resulta de vital importancia cuantificar estos ejemplos con el fin de contrastarlos con el total de movimientos que se dan en la

región de forma regular y con ello poder obtener un factor de incidencia de estos casos con respecto a los que se realizan por la vía que marca la ley de desarrollo urbano vigente, de esta forma podemos concluir si la afectación en este sentido es representativa o incide en baja proporción al crecimiento urbano.

A continuación presentamos una tabla en la que cuantificamos cada uno de los recursos legales a los que se recurre con el fin de evadir la ley de desarrollo urbano en un lapso de tiempo perteneciente a un año, con ello buscamos clarificar el impacto que estos recursos puedan tener dentro del desarrollo urbano de la región.

#### IV.6.1. Estudio del año 1999

##### Esquema 6

Informe de procesos legales civiles que impactan a la propiedad existente al 31 de Diciembre del 1999<sup>170</sup>

Proceso legal	Jurisdicción Sahuayo	Jurisdicción Jiquilpan
Prescripción positiva	0	11
Diligencias de Información testimonial Ad Perpetuam para suplir titulo escrito De dominio	39	100
Simulación de Juicio Ordinario Civil de Compra-venta	0	8
Sobre divisiones de cosa común y cuestiones relativas a la copropiedad	30	5

En este caso no se tomó en cuenta los trámites de **manifestación de Predio Ignorado** por el hecho de que estos juicios se presentan ante el Poder Ejecutivo a través de la Oficina de Rentas, pero que también están directamente relacionados con nuestro tema, debido a que el objetivo principal de ellos es lograr la

<sup>170</sup> Informe anual de labores 1999 del Supremo tribunal de Justicia del Estado de Michoacán.

escrituración a través de este proceso y son utilizados por el hecho de que también de esta forma se puede lograr evadir los lineamientos de la ley de Desarrollo Urbana del Estado de Michoacán. Estos datos son correspondientes al año de 1999, y puede representar un trámite de escrituración de aproximadamente 400 a 500<sup>171</sup> lotes que llegan al proceso de escrituración sin cumplir con los trámites exigidos por la Ley de desarrollo Urbano vigente, en ese mismo lapso de tiempo en el que se desarrollaron fraccionamientos debidamente planeados de acuerdo al programa de desarrollo urbano vigentes en la ciudad de Sahuayo un total de 3500 lotes, por lo que obtenemos que el **15% por ciento de lotes que se suman a la mancha urbana son promovidos por medios diferentes a lo que marca la ley en la materia**, pero que están dentro de la legalidad. Cabe hacer notar, que esta comparativa está realizada con el total de lotes que se originaron en el año 1999, **sin tomar en cuenta los lotes que se generaron de forma irregular y que aun no han sido escriturados además de los relativos a asentamientos humanos irregulares en lotes de propiedad cuyo origen es el ejido**, por lo que este porcentaje muy probablemente se impactaría de forma sustancial elevándose aún más. A este porcentaje lo llamaremos **índice de afectabilidad**, con él podemos vislumbrar el efecto causado por estos procesos al crecimiento urbano.

Este índice de afectabilidad representa un alto costo en materia de desarrollo urbano, debido a que básicamente la cuarta parte del crecimiento urbano de este periodo de tiempo se hizo por un **camino ajeno al programa de desarrollo urbano** y que la planeación que se pretendía obtener del territorio en cuestión fue violentada en ese porcentaje únicamente por esta vía, a la que hay que sumarle los demás agentes a los que nos referiremos más adelante. Ahora vamos a ver esta misma gráfica para el año 2000.

<sup>171</sup> Lic Miguel Martín Ramírez Magullón Ex secretario del Juzgado Mixto jurisdicción Jiquilpan.

#### IV.6.2. Estudio del año 2000

#### Esquema 7

Informe de procesos legales civiles que impactan a la propiedad existente al 31 de Diciembre del 2000<sup>172</sup>

Proceso legal	Jurisdicción Sahuayo	Jurisdicción Jiquilpan
Prescripción positiva	2	37
Diligencias de Información testimonial Ad Perpetuam para suplir titulo escrito De dominio	59	316
Simulación de Juicio Ordinario Civil de Compra-venta	9	11
Sobre divisiones de cosa común y cuestiones relativas a la copropiedad	2	1

Jurisdicción Sahuayo.- Sahuayo, Briseñas y Cojumatlan

Jurisdicción Jiquilpan.- Jiquilpan, Marcos Castellanos, Villamar, Pajacuarán y Venustiano Carranza.

Como pudimos ver en los esquemas de los procesos legales para el año 1999 y 2000, se incrementó de un año a otro el número de estos juicios en la región de 11 casos a 39, tan sólo en lo concerniente a prescripción positiva; que representa un 354% más con respecto al año 1999, que puede llegar a ser una cantidad considerable de lotes que son escriturados por uno de los caminos paralelos a la ley de desarrollo urbano del Estado de Michoacán, sin llenar todos los requisitos en materia urbana.

#### VI.6.3. Índice de afectabilidad

Podemos observar un considerable aumento en el trámite de los juicios civiles que tienen que ver con la propiedad, como en el caso de las diligencias de información testimonial Ad Perpetuam para suplir titulo escrito de dominio que en el año 1999 sólo se cuantificaban 139, y ya para el año 2000 fueron 375, un porcentaje considerablemente más alto, que nos puede marcar la tendencia de estos juicios y

<sup>172</sup> Informe anual de labores 1999 del Supremo tribunal de Justicia del Estado de Michoacán.

la recurrencia que en la Zona de la Ciénega de Chapala tienen estos trámites judiciales. De esta forma, el índice de afectabilidad cambió del 15% en el año del 99, a 40% en el año del 2000, acrecentando el margen existente entre lo marcado por la Ley de desarrollo Urbano y Los caminos alternos.

Específicamente, este índice de afectabilidad es directamente proporcional **a la sustracción que se le aplica a los municipios de su injerencia en materia de planeación urbana dentro de su territorio**, que se traduce en una problemática que a diario viven en este sentido y que radicaliza la distancia entre el decir y el hacer de las autoridades en la materia en torno al Desarrollo Urbano en esta región del Estado de Michoacán.

Bajo este orden de ideas, podemos concluir que el marco normativo Michoacano en la materia, nos presenta un menú de **opciones por las que podemos llegar a fraccionar un predio**, entre los que se encuentra el que marca la ley de desarrollo urbano, pero que además de este, existe la posibilidad de realizar este objetivo por caminos en los que es posible evitar tramites que además de tardados resultan costosos para los promotores y exigen de ellos una visión social que muchas de las veces no están dispuestos a ejercer. Este planteamiento provoca que de inmediato los fraccionadores irregulares busquen la forma más fácil y rápida para ejercer esta acción que anteriormente describíamos, por ende **se opte** por utilizar las otras posibilidades que la ley permite y que facilitan la ejecución del desarrollo urbano sin la menor revisión por parte de las autoridades en materia de desarrollo urbano y que eliminan la posibilidad de tener que dejar donaciones tanto al municipio<sup>173</sup> como al Gobierno del Estado<sup>174</sup> así como la que la ley exige para que sea destinada a zonas verdes que anda por el orden del 3% del total del área vendible.

<sup>173</sup> El 10% del área total a fraccionar Ley de Desarrollo urbano del Estado de Michoacán

<sup>174</sup> El 3% del área vendible en términos generales Ley de desarrollo urbano del Estado de Michoacán

## **VI.7. Otros factores que intervienen en la operatividad de la planeación urbana**

Analicemos algunos casos específicos en los que otros agentes intervienen en el crecimiento urbano: La colonia Enrique Méndez Garibay, surge en los inicios de los años 90s., en la parte oriente de la ciudad de Sahuayo, cercana al entonces dren de desagüe llamado la hierbabuena, y es fundada por especuladores sociales con el fin de obtener ganancias a partir de una problemática social que el entonces presidente municipal tenía por algunos dirigentes del partido oficial, para poner obstáculos a la administración de oposición que recién iniciaba y que consistía en reubicar a algunas personas que se habían asentado en algunos terrenos de origen federal. Esta colonia cuenta con un total de 500 lotes, y está asentada en un terreno ejidal que pertenece al ejido la puntita en las tierras denominada la muda. Esta colonia, hasta la fecha se ha convertido en una especie de prototipo de las colonias irregulares, por el hecho de que a partir de entonces las administraciones municipales, se ha abanderado con ella para hacer sentir a la población que sus intereses están con los más desprotegidos, por lo que, en estos momentos, ya cuenta con servicios como el agua potable, el drenaje, alumbrado público; en lo que respecta a sus calles, por el hecho de estar asentada en tierras donde antes era laguna, su suelo es muy inestable, y cada año se les tiene que estar tirando material inerte para que puedan ser transitables sobre todo en el temporal de lluvias<sup>175</sup>. El control de esta colonia, durante mucho tiempo lo tuvo la mesa directiva de la junta de colonos, ellos se encargaban de ubicar cada uno de los lotes, de comercializar y de reubicar a las gentes que ello creían conveniente, hasta el momento en el que por iniciativa del ayuntamiento, esta tarea se repartió entre los colonos y la autoridad municipal, de una forma que a la larga a dado sus frutos, y que ahora el gobierno del Estado pretende usarla a nivel Estatal, a través de la emisión de unos títulos de propiedad<sup>176</sup> de forma mancomunada, con la firma del presidente de la junta de colonos, y la firma del director de urbanística municipal, mismo que es intercambiada por el documento inicial que tenían, ( la

<sup>175</sup> H. ayuntamiento constitucional 2002-2004 (dirección de obras públicas)

<sup>176</sup> No son escrituras

minuta), y que en cada compraventa que se hacían de los lotes, se cambiaba de documento y se hacía uno a nombre del nuevo propietario.

Esta acción, en los primeros años, se prestó para que los dirigentes de la colonia, junto con la corrupción de las autoridades, comenzaran a vender más de una vez los lotes<sup>177</sup> y se dio el caso de que vendieron una calle que se había destinado en el plano original, sin que nadie pudiera oponerse. También se prestó para que la especulación tomara fuerza en esta colonia, y que ahora este pagando el fruto de estas acciones. Un porcentaje muy alto de los compradores de lotes, lo único que buscaba era mantener sus tierras en **engorda**, para posteriormente venderla y obtener alguna ganancia, a pesar de que en la minuta se especificaba muy claro que por ser lotes de origen ejidal, y para ayuda a la sociedad, dichos lotes no podían ser objeto de compraventa excepto por estricta necesidad del dueño.

La visión de los políticos ante esta problemática mantiene la prioridad a sus intenciones de mantenerse en el poder y segrega a términos secundarios la visión social y el control del desarrollo urbano.

### **VI.7.1. La Especulación**

La colonia Enrique Méndez Garibay actualmente, cuenta con una población aproximada de 400 habitantes<sup>178</sup>, con un potencial para albergar 2500 hab. y con una creciente necesidad de servicios para los pocos pobladores, como es el caso de vigilancia, recolección de basura, pavimentaciones etc. También se han incrementado los problemas, en el año 2002, estuvo a punto de inundarse por el hecho de que lo que era el dren la hierbabuena, con el que colinda, lo ampliaron las autoridades agrarias<sup>179</sup> con el fin de que sea parte de lo que es el río Sahuayo y que capta las aguas pluviales de toda la cuenca, buscando mejores expectativas de riego, y que además es por donde baja el agua que ha sido almacenada en las presas de Abadiano y las Fuentes, mismas que se encuentran en mal estado por

<sup>177</sup> Algunos tienen ventas hasta por cuatro veces

<sup>178</sup> Censo hecho por los dirigentes de la mesa directiva en el mes de Febrero del 2003

<sup>179</sup> El módulo de riego la palma

falta de mantenimiento de las autoridades Federales <sup>180</sup>; todo esto sumado a un temporal de lluvias abundante, se vivió un riesgo latente de inundación para esa zona, de un nivel en el que se estuvo a punto de evacuar a la Colonia para evitar riesgos. **La especulación** ha hecho lo propio para impedir el desarrollo urbano en esta colonia, pues los lotehábientes que no viven en la colonia, prefieren mantenerse al margen de los costos que genera la dotación de los servicios, y por ello frenan el crecimiento de la colonia.

Un fenómeno destacable es el costo de los terrenos, mientras que en la actualidad un predio en esta colonia fluctúa entre los \$30,000 y los \$35,000, en otros fraccionamientos que se están ofertando, con todos los servicios, y sobre todo debidamente realizados en términos legales, los predios tienen un costo aproximado de \$40,000, y en algunos de ellos hasta con facilidades por parte del fraccionador.

Las autoridades, tratando de poner fin a la especulación en esta colonia, y aprovechando los recursos con los que se cuenta, están utilizando los títulos de propiedad que se emitieron entre los colonos y el ayuntamiento, para no hacer cambio de propietario si la persona que está comprando no comprueba que se va a ir a vivir a la colonia, y esto lo comprueba con su permiso de construcción que en la misma dirección de urbanística municipal se le otorga, esta política ha comenzado a dar sus primeros frutos, pues los especuladores se han frenado de hacer sus ventas gracia a que quienes pudieran ser sus cliente potenciales ahora se han restringido a personas que tengan la verdadera necesidad de irse a vivir a esa colonia, y poco a poco se ha ido desalentando los terrenos en engorda.

Curiosamente, a pesar de que dicha colonia es una de las más asistidas por las administraciones municipales, en materia de tenencia de la tierra es una de las más atrasadas, debido a que todavía no se han hecho los trámites necesarios para que se le otorgue el certificado parcelario por parte de procede<sup>181</sup>, y con ello iniciar el trámite de dominio pleno ante la secretaria de la reforma agraria para así

<sup>180</sup> CONAGUA (Comisión Nacional del Agua)

<sup>181</sup> dependencia del Registro Agrario Nacional. encargada de certificar los predios ejidales

poder regularizar los predios vendidos.<sup>182</sup> Otra forma de regularización que se pretendió llevar a cabo, fue la que aporta CORETT, (Comisión reguladora de la tenencia de la tierra) misma que desde el inicio se desechó por que como requisito de la dependencia federal, se tiene que contar como mínimo con un 80% de la colonia habitada, lo que de inmediato nos descarta por sólo contar con un escaso 15 o 20% como máximo de pobladores.

Para el municipio, esta colonia, al igual que otras, genera un gasto en la dotación de servicios cada año, que se integra con el costo de la dotación de el agua potable, el alumbrado público, la reparación anual de las calles para su libre tránsito, en un lugar en donde **no recibe pago de impuesto** alguno, y a cambio hay que dotar de todos estos servicios a una colonia entera en la que sólo podemos contar con un máximo de 100 casa habitadas. Por no ser un ejemplo aislado, encontramos que buena parte de los ingresos del municipio, se gasta en infraestructura dentro de este tipo de colonias, en las que las personas beneficiadas son un porcentaje mínimo, pero si el gasto es el mismo que en otras colonias en las que su índice de población es más alto. Además, vemos que como en el caso antes visto, buena parte de las colonias no aportan ingresos a los municipios vía impuestos, fenómeno que se refleja en la economía de los mismos, y que facilita que se descuiden otros rubros del desarrollo urbano como pudiera ser la creación de infraestructura para atraer industrias que pudieran generar empleos, o infraestructura que facilite el acceso y la estancia a las personas que visitan a la comunidad con el objetivo comerciar sus productos, actividad esta que es la principal fuente de ingresos del municipio y que como ya lo habíamos mencionado, se ha visto mermada por la problemática urbana que se ha agudizado como es el caso de la vialidad. Es destacable de este ejemplo, que en aproximadamente 12 años de existir, esta colonia tiene una población cercana a los 400 habitantes, con un porcentaje de vivienda del 15 o el 20%, lo que pudiera traducirse en que una buena parte de los compradores de este tipo de terrenos, tienen como expectativa la especulación. Al parecer el fin de crear este tipo de

<sup>182</sup> Dirección de urbanística municipal. H Ayuntamiento municipal

asentamientos no precisamente es la necesidad de vivienda, no obstante que quienes las generan se amparan en esta necesidad.

### VI.7.2. Las Subdivisiones

Otro aspecto en el que impactan sus repercusiones estos agentes son las subdivisiones de predios, es otra forma de segregar predios de un tamaño considerable a la mínima expresión. Aquí veremos la forma de actuar y las repercusiones que se viven por parte de los municipios primeramente y para la comunidad posteriormente. Veamos a continuación, lo que marca la Ley de desarrollo Urbano vigente<sup>183</sup> para el caso de las Subdivisiones:

En el artículo Número 203 de la ley de desarrollo urbano indica que todas las subdivisiones, fusiones y lotificaciones **deberán ser previamente autorizadas por el ayuntamiento respectivo**, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales. Esto nos permite saber que no debe haber otro camino para realizar estos trámites que no sea el propio ayuntamiento, que es quien maneja la información necesaria para llevar a cabo esta toma de decisión. Esta información tiene que ver con la densidad de población, el tamaño de los lotes, la accesibilidad a los mismos,<sup>184</sup> el número de subdivisiones, los frentes de los lotes etc. Por sólo mencionar algunos datos que inciden directamente en el desarrollo urbano. En la práctica es diferente, si hablamos de las subdivisiones dentro del área conurbada, los jueces toman un papel importante, pues ellos a través de trámites de los que ya hemos hablado, realizan este tipo de divisiones de predios sin tomar en cuenta la información a la que nos referíamos anteriormente, en cuestión de 2 o 3 semanas, estos agentes realizan el trámite sin tomar en cuenta a las autoridades.

Veamos las implicaciones que esta decisión conlleva:

El responsable de tramitar la subdivisión, está obligado a entregar un área de donación al municipio (sólo para el caso de los lotes urbanos) siempre y cuando este subdividiendo más de 1000m<sup>2</sup>, área que está cargada con un 3% del total a

<sup>183</sup> Actualmente en proceso de cambio.

<sup>184</sup><sup>184</sup> Sobre todo en los casos de los terrenos rurales

subdividir, dimensionando este caso nos damos cuenta que las áreas de donación que se destinan para dotar de infraestructura a la comunidad, al hacer el trámite los agentes externos (jueces) es obvio que se exige de este cargo al propietario. También el propietario, cuando está obligado a pagar esta área de donación y que no llega a los 90m<sup>2</sup> la porción de terreno que deba donar, este pago lo debe presentar a la tesorería del Ayuntamiento Municipal en efectivo, previendo que no se den áreas en las que por sus dimensiones, lejos de incluirse para bien en el desarrollo urbano, se convierten en centros de insalubridad, por lo que se prefiere que se integre este pago en efectivo. Como existe la posibilidad antes citada de los jueces, los propietarios de los lotes que promueven este tipo de trámites, que normalmente son asesorados por Notarios Públicos, se presentan a las direcciones de urbanística municipal **exigiendo** que se le haga un descuento hasta del 50% o más, aduciendo que de no observar su petición, realizarán el trámite ante el juez, excluyendo por completo de estos ingresos al municipio.

Además de estos pagos en efectivo o especie que tiene que realizar el propietario, debe también pagar los derechos que este trámite implica a los Ayuntamientos, mismos que al solicitarlos ante el juez, quedan excluidos de la tesorería del Municipio. Todas estas son implicaciones que repercuten directamente en el accionar diario de los que operan directamente al desarrollo urbano, sobre todo en el aspecto económico.

### **VI.7.3. Los asentamientos humanos irregulares de origen Ejidal**

Además de los procesos legales que se han analizado, existen otros elementos que, de la misma forma, impactan a la planeación urbana de forma negativa y enfatizan aun más la problemática que se vive en el territorio Michoacano acerca del control del desarrollo Urbano. En todos los municipios que lo integran, el Estado de Michoacán presenta rezagos urbanos, particularmente la región que nos atañe, se ve afectada por otros fenómenos que a continuación tratamos de describir:

La actual tasa de crecimiento del municipio de Sahuayo, es del 1.3%<sup>185</sup>, comparada con las tasas de los años 60s, que fluctuaron entre el 6 y el 7%, son tasas relativamente bajas que nos hablan de que **la necesidad de un crecimiento tan acelerado de la mancha urbana pueden no ser tan imperiosa**. En aquellos años, el número de integrantes por familia era de 8 integrantes, ahora tenemos ese mismo dato, para el año 2000, en 4.9 integrantes por familia promedio<sup>186</sup>, esto explica como muchas de las colonias de reciente creación, hablemos de los 90s, son colonias que no tienen un porcentaje aceptable de ocupación.

Desde los años 90s, hasta la fecha, han surgido en el entorno urbano Sahuayense, aproximadamente 15 fraccionamientos irregulares nada más de orden ejidal, así, podemos nombrar aparte de la ya mencionada colonia Enrique Méndez Garibay, la colonia la Muda, la Grijalva, El frac. Del Sr. Salvador Estrada, la ciudad perdida (Col. Niños Héroes) la Flores Magón, La Okalera etc. Son algunas colonias, en las que hay varios ejemplos de que no hay personas todavía viviendo ahí, y que sus propietarios ya han estado haciendo gestiones ante las autoridades municipales para tratar de introducir servicios<sup>187</sup> y con ello, verse favorecidos por el alto costo a cargo de los municipios y que les puede reeditar dividendos en lo particular. Los especuladores sociales, que son los que generan este tipo de fenómenos, y que además los que en buena medida también reciben las ganancias de este tipo de acciones, por lo general son los mismos, y además son gente que se tiene bien identificados, tanto por los compradores potenciales como por las autoridades municipales, con el intento de estas últimas por evitar estas acciones y el poco resultado, en buena medida por la falta de apoyo de los demás niveles de gobierno, y también por la falta de programas tendientes a erradicar estos ilícitos, programas que deben de presentar continuidad a lo largo de varios trienios independientemente de la base política a que represente quienes llegan al poder.

<sup>185</sup> Censo de Población y Vivienda elaborado por el INEGI en el año 2000

<sup>186</sup> Idem.

<sup>187</sup> Dirección de Urbanística Municipal de Sahuayo Michoacán

#### VI.7.4 Asentamientos humanos irregulares en propiedad privada

Otros tipos de fraccionamientos que se ha suscitado de los años 90 a la fecha son los de origen particular, que obedecen a intereses de personas que manejan grandes extensiones de terrenos con las características legales de contar con escrituras, y que sin ningún cumplimiento que la ley de desarrollo urbano exige para la ejecución de los fraccionamientos, comienzan a vender lotes sobre todo a personas de escasos recursos, dejándole a los municipios y a los compradores la carga de la urbanización en todos los aspectos, tanto el legal como el técnico y el social, y ellos recibiendo la mejor parte, a un costo social muy elevado. De este tipo podemos contar recientemente con aproximadamente 6<sup>188</sup> desarrollos, y que comparte la característica de el poco porcentaje de habitabilidad con los ejidales. Podemos manejar algunos de los nombres de este tipo de desarrollo urbano, tal es el caso de La Barranquilla del Cristo de los Milagros<sup>189</sup>, La Barranquilla de Arriba, Cristo Rey, Tepeyac etc. Este tipo de fraccionamientos viene a engrosar la larga lista desarrollos inmobiliarios que están afectando visiblemente al desarrollo de la ciudad.

Estos fraccionamientos, que tanto impactan negativamente al crecimiento de las ciudades, de alguna manera se complementan con los procesos jurídicos alternos de los que abundamos en capítulos anteriores, debido a que una vez realizado entran en acción dichos procesos y concretizan el daño a las ciudades.

Actualmente el ayuntamiento tiene en proceso de regularización algunos de los Desarrollos antes citados<sup>190</sup>, como respuesta a la presión ejercida por los propietarios de los predios, sin dejar de lado que se tiene el conocimiento por parte de las autoridades de lo negativo que puede resultar este proceso, pero que por otro lado, las demandas sociales deben ser atendidas y máximo cuando existen dividendos políticos de por medio.

<sup>188</sup> Ventanilla única de la Dirección de Urbanística

<sup>189</sup> con un porcentaje de ocupación del 10%

<sup>190</sup> La Barranquilla, La Barranquilla del Cristo de los Milagros y la Barranquilla de Arriba

Es importante hacer notar que este proceso de regularización, no lo lleva en forma independiente el Ayuntamiento, sino que es en forma mancomunada con la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente a través de la Dirección de Asentamientos Humanos, y debido también, a la presión ejercida ante el Gobierno del Estado por los actores sociales que se han visto involucrados en estos procesos de urbanización irregular que se llevan a cabo en el área de estudio.

#### **VI.7.5 Los fraccionamientos autorizados por los municipios.**

No podemos dejar de mencionar, por sus características y su importancia, los fraccionamientos que se desarrollan dentro del marco de la ley, y dentro de los lineamientos técnicos que marca la ley de desarrollo urbano del Estado de Michoacán, y que la dirección de urbanística municipal juntamente con todas sus dependencias, han aprobado su autorización definitiva.

¿Por qué traer a la mesa de discusión a los fraccionamientos que se ha realizado dentro de los lineamientos marcados por la ley de Desarrollo Urbano? Aquí encontramos otros elementos que cobran un papel protagonista en el mapa de la irregularidades en la materia, por eso se decidió hacer mención de ellos, con el fin de que no pasen desapercibidos y poder proponer algo que neutralice su acción negativa en torno a las ciudades motivo de estudio.

De este tipo de fraccionamiento podemos hablar de que de los 90s hasta la fecha se ha desarrollado aproximadamente 12 fraccionamientos de diferentes rangos y características, los hay desde los que marca la ley como rústicos tipo granja, hasta los que marca como populares, con sus diferentes características y nicho de mercado.

Estos desarrollo son los que más jugosas ganancias han tenido para algunas autoridades municipales, pues es de donde se hacen llegar de recursos frescos, tal vez como ganancias particulares o tal vez para inversión municipal dentro de la comunidad pero sacrificando al desarrollo urbano, y sobre todo a un elevado costo social, que a mediano y largo plaza, se ve rebasado por las consecuencias

negativas de este tipo de acciones. Sólo para ejemplificar lo antes mencionado, podemos decir que el 17 de diciembre del 2001, la administración, 1999-2001, extendió la autorización definitiva a un total de seis fraccionamientos que juntos hacen un total aproximado de 8000 lotes,<sup>191</sup> abriendo más la oportunidad para los especuladores para que sus inversiones en desarrollos inmobiliarios sean más redituables.

Debemos hacer mención de que esta acción se realizó algunos días antes de que terminara la Administración Municipal en gestiones y con el único objetivo de obtener recursos frescos para facilitar su salida decorosamente.

Podemos enumerar algunas de las irregularidades que se suscitan también en estos procesos, como el caso de la mayoría de los Municipios Michoacanos que no cuentan con un área especializada en el Desarrollo Urbano, por lo que quedan a estricta dependencia de las Autoridades Estatales en la materia, que a su vez se ven rebasadas por el acumulación de expedientes de este tipo en todo el Estado, y que además, como ya hicimos alusión en este estudio, se ven limitadas en su accionar por el escaso recurso otorgado por el Congreso del Estado para la Planeación urbana, lo que acarrea con ellos un panorama de apatía y desinterés, dando como resultado que los Municipios no encuentren eco de sus necesidades y hagan caso omiso en esta problemática.

También existe una descoordinación entre las diferentes dependencias Estatales que se involucran en el tema del Desarrollo Urbano, de tal magnitud, que se duplican fácilmente acciones por algunas de ellas, o en el peor de los casos, ninguna de ellas atiende a la problemática citada, dejando de lado las consecuencias que se originan por ello.

Otro tipo de irregularidades son la falta de capacidad de los funcionarios municipales en la materia y el desconocimiento de las leyes que regulan este ámbito. Pero no sólo de los funcionarios, tal vez con peores consecuencias, resulte la falta de conocimiento en la materia de los regidores, que finalmente son

---

<sup>191</sup> Dirección de urbanística municipal

los que toman las decisiones importantes que van a configurar la mancha urbana. Ventas de área de donación, ubicación de ellas, conexiones de algunos fraccionamientos a las redes de agua potable y alcantarillado sin la capacidad necesaria, son sólo algunas de las consecuencias que se viven en los municipios debido a las citadas irregularidades y que a la postre terminan siendo cruciales en el desenvolvimiento de las ciudades. Por sólo citar casos específicos en los que se han tenido que sortear este tipo de acciones, podemos hablar de la problemática que vive la ciudad de Sahuayo en su zona sur, en los Fraccionamiento Prados Verdes y Camino Real, que se llevaron a cabo dentro del marco de la ley, pero que actualmente viven problemas de inundaciones severas. En este caso en particular, el plan de desarrollo urbano para centro de población que se hizo en el año de 1983 preveía que eran áreas de riesgo por inundaciones y que no era factible que se llevaran a cabo desarrollos habitacionales o en su defectos, que se tomaran las medidas necesarias para que no sucediera la citada problemática. No sólo se otorgó la Autorización definitiva del complejo urbano, sino que se le otorgaron créditos para vivienda popular y con ello llevar a morar ese fraccionamiento con el consabido riesgo. Casos como este, son repetidos en infinidad de veces por las autoridades en cuestión sin tomar en cuenta la problemática que se genera a la postre por las decisiones que se toman sin tomar en cuenta los programas de desarrollo Urbano.

Podemos citar otro caso que ha llevado demasiado daño a los habitantes de la rivera del río Sahuayo, en la parte poniente del Municipio citado, estamos hablando del tiradero de basura del municipio contiguo que es Jiquilpan, los lixiviados que genera este tiradero, tienen años contaminando al río Sahuayo, a tal grado, que lo que antes fue una extensión territorial productora de aguacate, guayaba, níspero y mango, hoy ha visto mermada su capacidad productiva debido al alto grado de contaminación generado por esta problemática, sin que la autoridad municipal ni la Estatal hayan podido hacer nada al respecto, a pesar de las quejas presentadas por las Autoridades Municipales Sahuayenses. El crecimiento de la mancha urbana de las ciudades en cuestión, está generando una dicotomía entre ellas y el entorno ambiental, que puede cobrar repercusiones

irreversibles en el ecosistema regional y particularmente en el entorno urbano del conglomerado de ciudades en comento.

Toda esta problemática urbana que se vive en el área de estudio, la podemos descifrar un poco más clara desde el momento mismo en el que hacemos una comparativa entre el crecimiento de la mancha urbana de las ciudades y las tasas de crecimiento de las mismas, lo que pretendemos lograr a través de la tabla t.5, en la que planteamos el crecimiento de la ciudad de Sahuayo en número de lotes desde los años 40<sup>as</sup>, vemos cual ha sido su evolución a lo largo del tiempo, pero sobre todo se plantea, la ocupación que han tenido estos mismos en cada espacio de tiempo determinado, ayudándonos de la ocupación promedio que se tiene de habitantes por vivienda; dato que se obtiene de sacar la media de los diferentes índices que existen de la ocupación a lo largo del periodo de tiempo marcado.

Con el sólo hecho de enumerar todos y cada uno de los fraccionamientos antes descritos, nos damos cuenta de el potencial que en los últimos años se ha desarrollado en el municipio de Sahuayo, potencial que se ve reflejado en el incremento de la mancha urbana en cuanto su extensión territorial, y que como antes mencionamos, no es asumido por la demanda de terrenos existente para la zona, existe más oferta que demanda, y por ello, la razón de ser de esta investigación, pues por un lado tenemos una fuerte reproducción de desarrollos inmobiliarios, que de una u otra **forma fortalecen el mercado especulativo**, y por el otro, en el que encontramos tasas de crecimiento de la población relativamente bajas, con un papel de la migración que llega a ser representativo para el municipio, pero que su contraparte, es decir, la emigración, si toma un papel protagónico en el desarrollo de los flujos migratorios de la región.

Al igual que la ciudad de Sahuayo, en el municipio de Jiquilpan de Juárez, tenemos una problemática semejante, las tasas de crecimiento de la población andan por el orden del 0.50%<sup>192</sup>, y su mancha urbana crece también rápidamente, por lo que creemos que el fenómeno que se está presentando en Sahuayo tenga ya repercusiones también en la cabecera municipal de Jiquilpan, por el hecho de

<sup>192</sup> Censo de Población y Vivienda elaborado por el INEGI en el año 2000

encontrarse tan cercas y de ser ya una zona Conurbada. Es destacable en esta ciudad, el caso de la colonia Cuauhtemoc, que se encuentra en la inmediaciones de los dos municipios y que fue creada por el Gobierno municipal en el año de 1983 a iniciativa del entonces presidente municipal, el Sr.-Jorge Romero Farías y que presenta una propuesta de creación de 3000 lotes aproximadamente, representando para el total de la población actual de Jiquilpan el 41-%, un porcentaje demasiado alto si tomamos en cuenta el crecimiento de la población que se presenta en dicha entidad y que en su totalidad la cabecera municipal es de 25501 habitantes, y que en este fraccionamiento se le puede dar cabida a 15000 habitantes, mismos que se pueden pensar en tener en una cantidad de años que rebasan la decena aun cuando fuera el único desarrollo inmobiliario que se diera en ese lapso de tiempo. Es de llamar la atención que un desarrollo de esta magnitud sea promovido por el ayuntamiento, en donde se supone existe información acerca de estos fenómenos, y de donde debe venir el control y el freno a la especulación y al crecimiento urbano desmedido. A esto hay que sumarle el efecto que esta colonia genera en el crecimiento de las dos comunidades, pues es el inicio del fenómeno de conurbación, y el crecimiento hacia esta zona de parte de los dos municipios se ve fortalecido, obligando a que se deban de tomar acciones gubernamentales de los diferentes niveles para afrontar y de alguna forma anticipar al fenómeno, ya en el programa de desarrollo urbano Estatal, a las entidades municipales de Jiquilpan y Sahuayo se les incluye como una conurbación, pero sin el caso de Venustiano Carranza, que en breve veremos al detalle. Un elemento importante que de cierta forma detonó el crecimiento de la conurbación, es la carretera que une a estas dos poblaciones, que antes era de un sólo carril de ida y otro de venida, pero en el tiempo de Lic. Carlos Salinas de Gortari, prometió y posteriormente ejecuto la ampliación a doble carril de esta vía de comunicación, en el año de 1992, con ello la comunicación entre las dos municipalidades fue mejor y se impulsó el crecimiento hacia esta área. A partir de ese entonces, comenzaron a proliferar construcciones que ha ido equipando este corredor, como es el caso de algunas gasolineras, moteles, un gran centro de convenciones etc. Están en trámite algunas construcciones en esa

área que pueden fortalecer estos lazos de comunicación, como es el caso de una universidad, con lo que se supera completamente las expectativas a corto plazo de este corredor, y que acelera el paso para que se dé, no sólo de forma física como ya existe, sino de forma planeada como ya de alguna forma se pretende realizar.

#### Grafica No. 4

#### Relación demografía-territorio.

Año	Colonia o Fraccionamiento	origen	Número de lotes	Integrantes por familia	Promedio de integrantes	Índice potencial de Hab.	Población por años	Índice potencialidad
1940	centro	particular	3250	8.2	5.56	.18070.21	10,465	1.72
40/59	Perpetuo Socorro	particular	400	8.2	5.56	2224		
	Pedregal	particular	453	8.2	5.56	2518.68		
	Placita de la virgen	particular	180	8.2	5.56	1000.8		
	Dámaso Cárdenas	particular	721	8.2	5.56	4008.76		
						9752.24	12,511	2.22
50/60	Santuario	particular	269	7.8	5.56	1495.64		
	La cantera	particular	520	7.8	5.56	2891.2		
	Bellavista	particular	430	7.8	5.56	2390.8		
	Las alfalfas	particular	357	7.8	5.56	1984.92		
						8762.56	25661	1.42
60/70	La limonera	ejidal	480	7.2	5.56	2668.8		
	San Isidro	ejidal	400	7.2	5.56	224		

	Cristo rey	particular	320	7.2	5.56	1779.2			
	Las Rosas	particular	389	7.2	5.56	2162.84			
	Noria de Montes	particular	281	7.2	5.56	1562.36			
	Popular	particular	604	7.2	5.56	3358.24			
	Marcos Castellanos	particular	881	7.2	5.56	4898.36			
	Infonavit	particular	152	7.2	5.56	845.12			
	J. Trinidad Barragán	particular	881	7.2	5.56	4898.36			
	Alameda	particular	59	7.2	5.56	328.04			
	Niños Héroe	ejidal	153	7.2	5.56	850.68			
						23576	28,727	2.09	
<b>70/80</b>	Seminario de Oblatos	particular	568	6	5.56	3158.08			
	Jacarandas	ejidal	38	6	5.56	211.28			
	Cristo rey	particular	298	6	5.56	1658.88			
						5028.24	43,258	1.5	
<b>81/83</b>	Hierbabuena	particular	324	6	5.56	1801.44			
	Octaviana Sánchez	particular	1456	6	5.56	8095.36			
						9896.8	43,258	1.73	
<b>83/85</b>	Prados Verdes	particular	141	6	5.56	783.96			
						783.96	43,258	1.75	
<b>85/86</b>	Valle Verde	particular	252	6	5.56	1401.12			
	Los Sauces	particular	191	6	5.56	1061.96			
	Colosio	ejidal	180	6	5.56	1000.8			

						3463.16	43,258	1.83
<b>85/89</b>	Pedregal de Santiago	de particular	500	6	5.56	2780		
	Lomas Santiaguito	de particular	147	6	5.56	817.32		
						3597,32	43,258	1.91
<b>89/91</b>	Micro industrial	particular	43	4.2	5.56	239.08		
	Magisterio	particular	151	4.2	5.56	839.56		
	Arboledas	particular	161	4.2	5.56	895.16		
	Okalera	ejidal	204	4.2	5.56	1134.24		
						3107.04	60,045	1.98
<b>91/95</b>	Enrique Méndez Garibay	ejidal	500	4.2	5.56	2780		
	Grijalva	ejidal	250	4.2	5.56	1390		
	Muda	ejidal	500	4.2	5.56	2780		
	Muda II	ejidal	190	4.2	5.56	1056.4		
	Flores Magón	ejidal	230	4.2	5.56	1278.8		
	Salvador Estrada	ejidal	280	4.2	5.56	1556.8		
	El callejón del rábano	ejidal	400	4.2	5.56	2224		
						13,066	60,045	1.64
<b>96/2000</b>	Peñitas	particular	500	4	5.56	2780		
	El Camarón	particular	280	4	5.56	1556.8		
	Villa Flamingo	ejidal	2885	4	5.56	16040.6		
	Colinas del Tepeyac	del particular	2430	4	5.56	13510.8		

Rancho esmeralda	particular	500	4	5.56	2780		
Clouhtier	particular	400	4	5.56	2224		
Miradores del Tepeyac	particular	800	4	5.56	4480		
Jardines de Sahuayo	particular	267	4	5.56	1484.52		
Cazuela	ejidal	600	4	5.56	3336		
Guadalajara	ejidal	130	4	5.56	722.8		
Trino Nuñez	particular	673	4	5.56	3741.88		
Barranquillas	particular	780	4	5.56	4336,8		
Librillo	particular	694	4	5.56	3858.64		
Real Victoria	particular	611	4	5.56	3397.16		
Camino Real	particular	400	4	5.56	2224		
San Onofre	particular	1496	4	5.56	8317.76		
Niños Héroe	ejidal	500	4	5.56	2780		
La Aurora	particular	72	4	5.56	400.32		
San Rafael	ejidal	300	4	5.56	1668	60045	2.97
		32502		5.56	79,638.08		

Fuente: Dirección de urbanismo del municipio de Sahuayo Michoacán.<sup>193</sup>

Las variables antes citadas están colaborando para que el presente que viven las ciudades en comento sea difuso y se apunte a un pronóstico incierto y lleno de desigualdades. La realidad está marcada por los fenómenos antes mencionados y el desarrollo urbano en la región en estos momentos este caracterizado por un letargo que amenaza con impactarse directamente en el puntal económico de cada uno de los municipios en cuestión.

<sup>193</sup> En esta grafica, para determinar el número de habitantes por vivienda, se promedió el índice emitido por INEGI en cada censo de población, obteniendo así un dato que se estandarizó en la grafica.

Para fortalecer lo antes mencionado, incluimos en la grafica No.4 una relación de coexistencia entre el territorio y la demografía, obteniendo como resultado un **índice de potencialidad** en el que se busca mantener una proporción entre el número de habitantes que puedan vivir en la comunidad de Sahuayo de acuerdo a el número de lotes existente y la cantidad de habitantes real.

Lo realizamos por etapas temporales con el fin de identificar claramente el comportamiento de esta dualidad con la unidad de medida temporal y poder estar en condiciones de realizar un análisis e identificar en qué momento se llega al punto de desequilibrio entre uno y otro.

**En el año 2000 el índice de potencialidad llego hasta casi tres puntos, dejando claro que el fenómeno de expansión territorial supera al crecimiento demográfico, justo en el momento histórico en el que los agentes inmobiliarios acrecentaron el número de trámites ante el poder judicial, muchos de ellos con el fin de lucrar con el suelo urbano.**

**El índice de potencialidad y el índice de afectabilidad<sup>194</sup>**son coincidentes en los tiempos, ambos despuntan en el año 2000, uno describe con claridad como la mancha urbana se incrementó a un ritmo más acelerado que el tema demográfico, mientras que el índice de afectabilidad describe como repercuten directamente todos estos procesos legales en la configuración de las ciudades michoacanas, reencauzando a las mismas hacia condiciones cada vez más marcadas de marginalidad y desigualdad.

También la grafica describe a que régimen pertenece cada una de las colonias o fraccionamientos que se dieron en la unidad de tiempo, dato que nos enriquece la idea de los fenómenos que tocamos en este capítulo, reforzando así, el criterio emitido con respecto al papel de estos temas en la configuración territorial de la región de estudio.

---

<sup>194</sup> Calculo del autor.

## **VI.8. Existencia de este fenómeno en otros puntos geográficos.**

### **VI.8.1. El estado de Jalisco**

El 25 de enero del año 2005, tuvo a bien el procurador del desarrollo urbano del estado de Jalisco, el Arq. E. Jaime Cuevas Adame otorgarnos una entrevista para analizar cómo han tratado de superar estos problemas en su estado, situación que además resulta muy enriquecedora debido a que también en esa entidad han tenido que lidiar con problemas parecidos y de la misma forma que al Estado de Michoacán, los más impactados son las personas de escasos recursos.

Comenzamos con observar que esta entidad que representa este Arquitecto,- hacemos referencia a la procuraduría del desarrollo urbano- es una de las pocas que existen en toda la república, dicho de otra forma, en pocas entidades federativas de nuestro país, se cuenta con una procuraduría que defienda a los fraccionadores de los abusos cometidos por las autoridades que operan en materia de desarrollo urbano. Para muchos de los fraccionadores la ley de desarrollo urbano vigente en el Estado de Jalisco es lo suficientemente rigurosa como para inhibir la inversión, pues a su juicio es demasiado rígida y no da cabida a que los inversionistas canalicen de forma adecuada sus recursos en desarrollos inmobiliarios. Por otro lado, también en el estado de Jalisco se cuenta además de la ley antes mencionada con su reglamento, en el que se definen hasta el detalle asuntos relacionados con lo arquitectónico, con las densidades de población, con los usos de suelo y su interacción, con medias entre los espacios abiertos, con asuntos relacionados al equipamiento urbano, así como otros muchos tópicos que esclarecen al máximo muchas situaciones que se derivan en conflicto en otros lugares donde no se cuenta con esta herramienta, como lo es el estado de Michoacán. Muchos de los municipios que conforman al estado de Jalisco, que no son capaces de contar con un reglamento de construcción por su precariedad, llevan este reglamento, que por cierto se denomina DE ZONIFICACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO como si fuera su reglamento municipal de construcción. Para efectos de nuestra investigación, este reglamento evita que muchas situaciones de conflicto que se dan entre los promotores y la autoridad queden al

libre albedrío de la autoridad en turno, pero sobre todo traduciéndose en un acercamiento más concreto al control del desarrollo. Esto no quiere decir que el estado de Jalisco este exento de problemas urbanos, también está inmerso en una problemática urbana muy aguda, pero a diferencia del estado de Michoacán, existen más acciones tendientes a mejorar la relación entre el ser humano y su ambiente urbano y su ecología.

Para el entrevistado, la procuraduría nace por la inquietud de los fraccionadores con respecto a la toma de decisiones de la autoridad en la materia, hasta antes de que existiera este organismo se realizaba la toma de decisiones de forma discrecional y muchas de las veces sin el apego a lo marcado por la ley. Sin que hubiera una figura administrativa capaz de dirimir diferencias entre ambas partes.

A pregunta expresa, el entrevistado destacó que este organismo depende exclusivamente del presupuesto del Gobierno del Estado, hecho que a su consideración no debería de ser, debido a que no es posible ser juez y parte, en un momento dado puede prestarse para que las decisiones que se tomen en la dependencia sean de forma unilateral.

La figura del procurador es escogido por medio de un consejo estatal de desarrollo urbano, que está integrado por los diferentes grupos representativos de las sociedad, presentando una terna al congreso del estado que es quién toma la decisión final.

En lo relativo al manejo de los asentamientos humanos irregulares, el procurador hizo saber que hace poco se realizó un censo por parte de la dependencia que él preside para determinar la cantidad de asentamientos de este tipo que existe a lo largo de todo el estado, llegando a la conclusión de que hay aproximadamente 3000 asentamientos de este tipo, aclarando que se habla sólo de los de origen particular, es decir, no se están incluyendo aquellos asentamientos irregulares que se basan sobre suelo social. Este asunto fue presentado al congreso del estado por la procuraduría proponiendo al mismo tiempo una solución que consistía en iniciar un proceso de regularización de dichos asentamientos, con una serie de

requisitos que tenían que cumplir, entre otros, que se hubieran generado hasta antes del año 2000. También se le deberían de dar facultades a la procuraduría para que ella misma emitiera los dictámenes de uso de suelo para los predios que entrarían en el proceso de regularización. De la misma forma, se crearían los comités municipales de regularización en cada colonia, que se integrarían por: El ayuntamiento respectivo, la sociedad civil en general, catastro y la propia procuraduría. Una serie de acciones que tal vez propicie la creación de nuevos asentamientos irregulares, aspecto este que no cree el procurador debido a que a raíz de esta iniciativa, también se elevaría a rango de **delito urbano, con cargos en el ámbito penal**, a toda aquella persona que promueva un conglomerado social de este tipo.

Respecto a la problemática que tiene el estado de Michoacán, concerniente al abanico de posibilidades que la ley otorga a todos los promotores que desean realizar un desarrollo inmobiliario, el entrevistado hace alusión a que también hasta hace poco relativamente, se tenía este problema en Jalisco, pero que con la creación de la ley de desarrollo del año 1993, así como la creación de la propia procuraduría, el marco legal se actualizó de tal manera que este tipo de trámite siguen existiendo, pero que ahora los jueces exigen a los posibles fraccionadores que tengan **la anuencia de la secretaría de desarrollo urbano para poder proceder con el finiquito**, hecho que detiene por completo estos trámites hasta en tanto no se le dé cabal cumplimiento a lo marcado por la ley de desarrollo urbano vigente. No resulta fácil lograr estos cambios, debido a todos los intereses creados por varios de los que intervienen en este proceso, ejemplo de ello son los Notarios, que a través de estos caminos ven incrementados sus ingresos no sólo por el hecho de la generación en masas de escrituras, sino también por el hecho de que estos trámites muchas veces ellos los realizan a través de otras personas cobrando cantidades muy altas por la regularización, hecho en el que también se ven involucrados muchos de los abogados litigantes en estos momentos.

De nueva cuenta se ven involucrados intereses del capital en terrenos del ámbito urbano, de nueva cuenta se sobreponen estos intereses por sobre los de la

comunidad en la que se desarrollan, se deja de lado la configuración formal de la ciudad a cambio de que unos cuantos pueda ver dividendos a corto plazo sin analizar las implicaciones sociales que todo esto conlleva. Es contrastaste el avance significativo que presenta el estado de Jalisco con respecto de su vecino estado de Michoacán, quizá obedezca a intereses generados en este sector que resulte mejor tener aletargados los avances en la materia urbana, para que de esta forma se puedan usufructuar por unos cuantos los recursos que son bienes de la sociedad.

#### **VI.9. Coincidencias y divergencias ante esta problemática**

Como resultado de esta investigación, nos arrojó datos que de inicio no teníamos en cuenta, uno de ellos es que en varios de los estados de la república Mexicana el problema central de esta investigación se repite, claro está, bajo condiciones diferentes y ante diferentes grados de desarrollo en el ámbito urbano, algunos estados tienen un grado más de avance en cuanto a la normatividad que rige a la planeación de sus ciudades, dejando atrás muchos de los problemas con los que hasta hoy en día los michoacanos tenemos que lidiar a diario.

El caso del estado de Jalisco embona bien en este planteamiento, es un Estado que se ha preocupado más por la normatividad de la planeación, ya en capítulos anteriores se destaca algunas de las notorias diferencias existentes, no obstante, para muchos de los estudiosos del tema en ese estado, todavía tienen mucho por trabajar, todavía tienen que convivir con problemas incunventes al medio urbano y la relación existente entre este y su marco normativo. Recordemos que este es uno de los pilares de la investigación puesta en la mesa por este trabajo, el marco normativo del estado de Jalisco también tiene desarticulaciones que generan discrecionalidad en la toma de decisiones de las autoridades.

También se ha planteado lo segmentado que están los tres niveles de gobierno en torno al tema de la planeación del desarrollo urbano, no obstante que la ley marca la necesidad de que se verifiquen la congruencia de los programas de desarrollo urbano en cualquiera de sus variantes con todos los niveles que le precedan, lo

operativo de las diferentes dependencias deja mucho que desear sobre el tema. Específicamente en el Estado de Jalisco, a pesar de que cuenta con herramientas legales que han facilitado a los ayuntamientos el ejercicio de sus atribuciones, a los urbanizadores en sus promociones y a las personas e instituciones relacionadas con el desarrollo urbano a ofrecer apoyo en las gestiones y estudios urbanos<sup>195</sup>, se plantea la necesidad de resolver la confusión actual entre los distintos niveles de planeación, particularmente en este Estado, lo relacionado con la creación de dos tipos de programas parciales de desarrollo:

El primer caso, que es el que realiza el ayuntamiento por medio del cual se precisan las normas de ordenamiento territorial, cuando por su magnitud de escala e intensidad en las actividades, resulta insuficiente el programa de desarrollo urbano para centro de población, y el plan parcial correspondiente al segundo caso, necesario a fin de autorizar tanto la obra pública como la privada que se desarrollan bajo cualquiera de las modalidades de la acción urbanística<sup>196</sup>.

Al igual que en el Estado de Jalisco, en Michoacán no se tiene claridad en el marco normativo, el tema que nos ocupa no deja una visión amplia de lo confuso e ilegible muchas veces que es el marco legal en nuestra entidad federativa. De parte de Michoacán desgraciadamente contamos con muy pocos avances en el marco legal, ya hicimos notar la falta de un reglamento de zonificación para la ley de desarrollo urbano vigente en el territorio purépecha, reglamento que en los lugares donde si lo tienen facilita mucho el accionar diario de los operadores de la planeación urbana. Por sobre todo esto, podemos sumar problemas relacionados a la interrelación que debe existir entre el poder judicial y las dependencias que operan lo inherente a la planeación, una comunicación fluida, impulsa a que la operatividad en estas dependencias sea más precisa y genere menos descontrol en el crecimiento de las ciudades. El precisar con claridad los límites y los alcances de la interacción del poder judicial con las direcciones municipales de desarrollo urbano ayuda ya en el Estado de Jalisco, se cristaliza esta situación debido a que en la toma de decisiones la información llega a los operadores de la

<sup>195</sup> González Santos Erick. Legislación y planeación del desarrollo urbano en Jalisco.

<sup>196</sup> Idem

planeación, antes de que se de un resolutivo a los casos presentados ante los jueces, estos a su vez, emiten su sentencia asegurándose que se de cumplimiento a lo establecido por las leyes que norman al desarrollo urbano.

Coincidimos también en ambas entidades federativas, que el ordenamiento territorial nos presenta uno de los sistemas normativos más complejos, toda vez que tiene por objeto regular las actividades de personas y grupos y promover el desarrollo sustentable<sup>197</sup>, aunado a la existencia de intereses económicos de las clases sociales pudientes, generando presiones muy fuertes sobre la actividad de los gobiernos en sus diferentes niveles y favoreciendo a estos para acrecentar sus capitales.

Para el autor del libro: legislación y planeación del desarrollo urbano en Jalisco, Erick González Santos, También existe coincidencia entre esta investigación y su libro en el sentido de la autonomía de los municipios, que no obstante que en el Estado de Jalisco reciben más ingresos que en Michoacán, les resulta difícil y en algunos veces aumenta imposible operar el control del desarrollo en sus límites territoriales, agravando de esta forma la situación relacionada con el entorno urbano. Es en este capítulo en el que con más incidencia incumbe el tema principal de la tesis propuesta en este trabajo, toda vez que sin la capacidad de los municipios para operar y controlar lo referente al desarrollo urbano, deja sin supervisión ni control las actividades del poder judicial que impacten al desarrollo urbano de sus principales ciudades, abriendo el camino a los delincuentes urbanos para que su beneficio sea mayor, perjudicando a la comunidad en general y sin encontrar mayor oponencia.

Por otro lado, con la idea de contrastar el trato que se le concede a los trámites legales antes mencionados entre los Estados de Michoacán y Jalisco, se obtuvo información de uno de los 13 juzgados de Primera Instancia en materia Civil que existen en territorio Jalisciense, específicamente en la zona metropolitana de la ciudad de Guadalajara. Cabe hacer notar que toda la información que hasta este momento hemos utilizado en la investigación con respecto a los procesos legales

<sup>197</sup> González Santos Erick. Legislación y planeación del desarrollo urbano en Jalisco.

y sus particularidades, son dentro del territorio Michoacano, por lo que damos a conocer lo concerniente el Estado vecino para su análisis.

Los juicios que tienen que ver con la transmisión de la propiedad en el Estado de Jalisco son muy semejantes a los que se llevan a cabo en territorio michoacano, tal es el caso de la prescripción positiva, que es mejor conocida como usucapio, también es un juicio civil ordinario que se debe presentar ante el juez de primera instancia en materia civil, mismo que lo presenta aquella persona que pretende escriturar un predio en su nombre, después de tener la propiedad del mismo durante una cantidad de tiempo preestablecido, que además, existe también coincidencia en los términos de procedencia con el estado de Michoacán, estos requisitos ya fueron descritos anteriormente razón por la cual no se repiten en este caso. En caso de que el Juez dicte sentencia favorable, éste ordena la inscripción de la escritura en el Registro Público de la Propiedad, sin tener la obligación<sup>198</sup> de dar a conocer a la autoridad Estatal o Municipal, no obstante, si se entera a la autoridad Estatal por la vía de la dirección de Catastro para obtener la cuenta catastral, necesaria para el proceso de escrituración. Los juicios de usucapio son muy comunes en la zona metropolitana de Guadalajara, en ellos existen casos que representan un impacto directo a la forma que toma la mancha urbana, como en el caso de divisiones de lotes, o casos en los que impacta más directamente a asuntos urbanos como la imagen, el equipamiento, la dotación de servicios y otros, aquí nos referimos a los regímenes de condominio o departamentos que se dividen por esta vía.

En los juicios de usucapio, no existen limitantes en los frentes de los lotes o en la cantidad de lotes que tengan que dividirse<sup>199</sup>, con base en ello podemos decir que un juicio de usucapio puede incluir cualquier cantidad de lotes o referirse a un lote, posiblemente este antecedente nos ayude a medir lo contundente que es el impacto recibido por la ciudad en la que se practica este proceso legal.

<sup>198</sup> Información obtenida en el Juzgado 13 de lo civil, ubicado en la calle de Morelos No. 147 de la zona centro de Guadalajara Jalisco. lic. Núñez Alfaro Héctor Manuel. Secretario del Juzgado.

<sup>199</sup> Idem

El juicio de división de cosa común, es un juicio Sumario Civil, que de la misma forma que el usucapio, se presenta ante el juez de Primera Instancia de lo Civil, consistente en la división de un predio que tiene varios dueños en porciones separadas y debidamente escrituradas, al igual que en Michoacán, los trámites son muy semejantes y el impacto con la sociedad tiene dimensiones dignas de tomar en cuenta.

En Jalisco también existe la figura del juicio PROFORMA, es un juicio civil ordinario, que de la misma forma que los anteriores se presentan ante un Juez de Primera Instancia de lo civil, consistente en demandar la formalidad a los contratos de compra-venta de predios. Todo contrato de compra-venta de un lote, para darle formalidad termina promoviéndose ante el notario las escrituras correspondientes, destacando en ésta como se llevó a cabo la operación, los datos generales del lote y el nombre de la persona que vende y de la o las personas que compran, a quién finalmente quedan adjudicadas las escrituras, no sin antes realizar la inscripción correspondiente ante el Registro Público de la Propiedad y Catastro. Existen casos en los que el vendedor por alguna razón, una vez realizada la compraventa, no accede a otorgar la escritura a la persona que compró, en estos casos el comprador puede solicitar un juicio PROFORMA, el juez, previo análisis de la forma en la que se llevó a cabo la compraventa, está en condiciones, si así lo determina, de ordenar la escrituración de el lote o lotes en cuestión a nombre del comprador. Este tipo de juicios son sumamente rápidos y el proceso de escrituración se obtiene sin mayores requisitos.

Cuenta con otras características que impactan más al control del desarrollo urbano, por ejemplo, si el promotor de un fraccionamiento irregular que se encuentre en cualquier municipio del Estado de Michoacán desea hacer uso de este derecho que le concede la ley en Jalisco, tiene la opción de proceder de la siguiente forma:

Una vez terminada la venta de los lotes producto de la división irregular, el dueño promueve un juicio proforma en su contra citando como lugar para comparecer alguna ciudad del Estado de Jalisco, acto seguido el mismo promotor se niega a

escriturarles a los compradores de los lotes irregulares que vendió, hecho que faculta al juez a dar sentencia en contra del vendedor y al mismo tiempo ordenar la escrituración de los lotes en cuestión en el mismo estado de donde fueron sentenciados, con ello se cierra el círculo de la irregularidad.

En el caso de los juicios mencionados anteriormente<sup>200</sup>, todos han sido dentro del territorio propio del Estado en el que se desarrollan, en ninguno de ellos la autoridad procede a informar al Estado o al Municipio aún perteneciendo a la misma entidad federativa, no es de esperarse que en este caso, que se ven involucrados Estados diferentes el juez informe a los directamente relacionados con el control del desarrollo urbano de otra entidad federativa. Estos juicios son sumamente socorridos en Jalisco, incluyendo trámites de este tipo que se han llevado a cabo en territorio de otro estado, en los que se puede incluir Michoacán. Con base en estos antecedentes, **no es difícil deducir el hilo tan delgado del que depende la acción de la planeación urbana en nuestro país, operar los programas de desarrollo urbano de esta forma para los municipios resulta hasta cierto punto intrascendente debido a que no es factible controlar estas acciones sin reestructurar el marco legal, no sólo el de su territorio, sino también el de todo el territorio Nacional.** Esta investigación se limita sólo a los dos estados en cita, sería muy interesante realizar un estudio más concienzudo en el resto de los Estados de la República para estar en condiciones de poder generalizar en caso de que así procediera. Como se dijo anteriormente, el Estado de Jalisco es uno de los más avanzados en términos legales con lo relacionado al desarrollo urbano y estas irregularidades se presentan de forma repetitiva, las condiciones con respecto a Michoacán no cambian mucho en ese sentido.

De acuerdo al secretario del Juzgado 13 de lo civil en Guadalajara, se reciben aproximadamente 1500 demandas que tiene que ver con traspasos de propiedades, de ellos

1. 400 son juicios PROFORMA
2. 500 son juicios de usucapio

<sup>200</sup> Prescripción positiva, De información ad perpetuum y partición de cosa común.

3. 100 son juicios de información ad perpetam
4. 30 sin de división de partición de cosa común.

El resto de las demanda son juicios de otra índole.

De acuerdo a las estadísticas que se manejan en el juzgado, aproximadamente el 50% de los juicios se concluyen en ese lapso de tiempo, de ese porcentaje hasta un 70% llegan al proceso de escrituración. Cabe aclarar que estos son datos extraoficiales, razón por la cual no se contabilizan y no se procede a obtener el índice de afectabilidad.

## **Conclusiones y recomendaciones**

### **- Conclusiones**

Basado en los resultados de la investigación que desarrollamos, nos queda muy claro que la planeación del desarrollo económico y específicamente sobre el ordenamiento territorial en México ha sido una práctica muy socorrida desde la década de los 70's del siglo pasado por los distintos gobiernos en los tres niveles: federal, estatal y municipal. Es decir que desde esa época encontramos infinidad de planes de desarrollo en distintos aspectos del desarrollo nacional, y los que se han realizado a partir de 1983, cuando se institucionaliza la planeación, han sido, desafortunadamente en su mayoría, por atender esa disposición legal, por lo que dichos planes han sido no por la necesidad de aplicar esta valiosa herramienta sino para cumplir con la ley.

Sin embargo, de acuerdo a otros trabajos de investigación consultados y, sobre todo, por los problemas que enfrentamos la realidad del desarrollo económico y del ordenamiento de las ciudades, al evaluar la efectividad de la planeación, ésta no ha dado los frutos esperados.

En este trabajo de investigación, al adentrarnos a la forma en que se están planeando las ciudades y el territorio michoacano, tanto por la normatividad establecida, como por los planes realizados y por la forma de cómo operan las unidades gubernamentales responsables del ordenamiento territorial, observamos que la práctica de la planeación no es consistente y el crecimiento de las ciudades no ha sido con el orden previsto, o, al menos, con el cumplimiento de los lineamientos básicos establecidos; además se tienen una gran cantidad de vicios en su forma de operarla, que llevan a su violación sin ninguna acción de penalización o para su enmienda.

En términos generales, el marco urbano legal establecido vigente en el Estado de Michoacán se encuentra desfasado con respecto a la realidad, ya que no responden a los problemas del desarrollo urbano de sus ciudades; además,

respecto a los derechos ciudadanos establecidos en el código civil existe una desarticulación completa, toda vez que algunos de sus artículos permiten la regularización de propiedades irregulares sin considerar, o más bien eludiendo e infringiendo el marco normativo urbano en perjuicio del ordenamiento, lo cual además deja indemnes a los municipios en el momento mismo de la aplicación de la normatividad, e incluso resulta una fuerte carga a los ayuntamientos, pues estos artificios jurídicos permiten la elusión en el pago de derechos e impuestos, tal y como lo profundizamos en algunos ejemplos de las alternativas por las que optan los promotores para evadir responsabilidades y obtener jugosas ganancias, dejando así a los municipios en cuestión en franca desventaja para la dotación de los servicios que le serán demandados por la comunidad.

En el caso de la zona de estudio, la conurbación Sahuayo-Jiquilpan-Venustiano Carranza existe una disparidad muy notoria entre el crecimiento de las ciudades debido, en parte, a su dinámica económica propia y, en parte, por la falta de coordinación entre los gobiernos de los tres municipios que sólo están preocupados por su entorno territorial, y las acciones de planeación, si es que la hubiere, sólo atienden sus propias necesidades.

En esta conurbación, la ciudad de Sahuayo tiene la supremacía por ser el municipio donde está asentada la mayor parte de la población y su actividad económica es muy superior a las demás, por lo que el crecimiento de la ciudad es el más alto y los problemas en su desarrollo urbano son los más candentes

No debemos negar que la planeación urbana está en la agenda de los políticos michoacanos, hecho que se comprueba con la reciente actualización del marco legal planeación urbana, en el que se intentan atacar muchos vicios recurrentes por los promotores inmobiliarios para lograr sus permisos de construcción con la complicidad de los funcionarios responsables. Este marco legal michoacano presenta avances para contar con ciudades más equilibradas socialmente, con menos problemas urbanos y con una relación de armonía entre ellas para generar una cierta sustentabilidad, pero aún con obstáculos como limitantes económicas para el desarrollo de infraestructura y equipamiento, la carencia de personal con el

perfil adecuado para la aplicación de la normatividad. Además, en lo que respecta a los artificios legales que se emplean para evitar el cumplimiento de la ley, a través del poder judicial desafortunadamente no se ha atendido, en parte por desinterés de enfrentar el problema en forma seria, o por los intereses que están detrás, pero que en nuestro trabajo no lo investigamos.

Sin embargo, alcanzamos a vislumbrar que la imposibilidad para enfrentar los artificios legales para incurrir en la “ilegalidad” reside en la aplicación de los códigos civil y penal que también son de carácter federal que, si bien son tendientes a solución de problemas de la tenencia de la tierra cuando un sector de la población lo requiere para legalizar la propiedad -suelo y vivienda- que ocupó irregularmente, es empleado por promotores inmobiliarios, que en los hechos son especuladores urbanos, para regularizar sus fraccionamientos que tomaron la misma vía de irregularidad con objeto de eludir la normatividad establecida y poder ser legalizados a fin de obtener ganancias cuantiosas.

Aunado a los altos dividendos que obtienen los especuladores urbanos, también es un hecho que cuando éstos fraccionan terrenos para sectores sociales de bajos ingresos , los líderes políticos, funcionarios, o la misma autoridad municipal, permiten la regularización por la vía judicial y hasta facilitan los tramites, a cambio del apoyo de la población beneficiada para su capitalización en lides políticas y en los momentos electorales, aprovechándose de su necesidad para la regularización de su propiedad, que en los hechos pagaron aunque con facilidades y económicos, pero a la larga con todos los gastos, acciones y tiempo que invierten para lograrlo les resulta más caro.

Como se analizó en el cuerpo de la investigación, son diversos los medios utilizados por los promotores inmobiliarios para obtener dividendos económicos a partir de vías judiciales que no sólo los colocan en la legalidad, sino que también agilizan su aplicación y les evitan rigurosos tramites que son exigidos por la ley del desarrollo urbano. Entre las figuras jurídicas que se recurren en forma más frecuente son: la prescripción positiva (usucarpio), la diligencia de información testimonial ad perpetuam para suplir título escrito de dominio, la manifestación de

predio ignorado, entre las más importantes. Estos elementos jurídicos facilitan la creación de fraccionamientos irregulares ya sea en terrenos de régimen ejidal o particular, la subdivisión indebida de lotes, la generación de predios con frentes menores a los permitidos, entre los más importantes.

Esta falta de cumplimiento de la normatividad existente por la vía anotada, además conlleva a la violación de ordenamientos de zonificación y densidad del suelo, de impacto ambiental y urbano, imagen urbana, dotación de servicios y pagos de derechos e impuestos y las donaciones que por ley deben otorgar, y lo mismo es en el municipio de Sahuayo que en Jiquilpan, Venustiano Carranza y en el resto de los municipios del estado, lo cual repercute en el desarrollo municipal acorde a las necesidades de la comunidad residente.

No es exagerado anotar que este hallazgo jurídico para violentar la ley no había sido identificado en el medio de la investigación de nuestro ramo y, mucho menos, existen propuestas para revisarlo y adecuarlo para ser acorde con los ordenamientos urbanos. Incluso, podemos afirmar que los notarios y los abogados contratados para el caso, solamente aprovechan los vericuetos de la ley para defender a sus clientes, sin importarles obviamente el orden urbano, y los jueces del poder judicial del estado y de la federación, implicados en estos casos, únicamente aplican la ley, pues en caso de emitir dictámenes desfavorables para cubrir las normas urbanas, podrían ser demandados, e incluso en una segunda instancia correspondiente a la apelación, la perderían con la consecuencia de propio desprestigio.

La preocupación fundamental por lo que respecta a esta vía judicial para la regularización de suelo y vivienda, radica en que la emplean en forma más recurrente los inmobiliarios y especuladores urbanos, y cada vez son menos los que se van por el cumplimiento de la normatividad, tal y como lo documentamos en el estudio, dado que en el análisis encontramos que, a través de un índice, que le denominamos de afectabilidad, en los años 1999 y 2000 (años en los que se pudo conseguir la información), éste índice pasó del 15% al 40%, y es muy probable que siga en ascenso, alcanzando ya dimensiones muy significativas.

Asimismo, tenemos evidencias claras que esto también se presenta en otros estados de la República Mexicana, lo cual en principio lo pudimos constatar con la revisión precisa que hicimos en el Estado de Jalisco, en el que aunado a las figuras jurídicas descritas, también encontramos otra denominada “Proforma”, la cual consiste en llevar a rango de escritura un contrato de compraventa celebrado entre particulares, en el que dicho contrato se enajena un terreno o una vivienda. Esta práctica permite que un fraccionador venda lotes o viviendas irregularmente, es decir, sin ningún cumplimiento de los ordenamientos urbanos de la localidad, y posteriormente éste promueve ser demandado por sus compradores para que les regularicen a través de esta vía. Finalmente el juez dictamina la regularización de los inmuebles, sin ninguna penalización para el promotor urbano. Incluso, la ley permite la extraterritorialidad, al poderse promover juicios en una entidad distinta en donde se está realizando esta anomalía.

Lo peculiar del este problema es que la mayoría de los profesionistas del ramo desconocen estos artificios jurídicos, y son gestores dedicados a esto los que los explotan, a quienes el desarrollo urbano y el bien de la comunidad son de su última importancia. Por su parte, los ayuntamientos, responsables de la normatividad y la praxis de la planeación urbana, no cuentan con las herramientas legales ni con el personal adecuado en términos cualitativos y cuantitativos como para contrarrestar estas acciones, lo cual fue comprobado en el estudio en los tres municipios de estudio Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza, dado que el personal adscrito a las áreas de desarrollo urbano no es suficiente ni tiene la capacitación adecuada para enfrentar estos problemas, que cobra tintes cada vez más dramáticos, reduciendo su participación a ser un mero espectador en cuanto a la toma de decisiones, y en un ejecutante subordinado al dictamen judicial que le obliga a dar el Visto Bueno para la escrituración del inmueble en litigio, sin posibilidad de negarse, ya que de hacerlo incurriría en desacato judicial y, por tanto, a un juicio que le puede impedir su libertad.

Igualmente, en la investigación observamos que en los Ayuntamientos de estudio existe una total desarticulación entre las dependencias que participan en el

proceso de regularización de inmuebles o emisión de los permisos correspondientes, lo cual facilita el accionar de los promotores inmobiliarios de acuerdo a sus intereses. Un ejemplo de esta falta de coordinación, es el caso del fraccionamiento que se documenta, en el que de forma irregular sus compradores llevan varios años pagando su impuesto predial, mientras la dirección de urbanismo del municipio de Sahuayo no se tiene antecedente alguno.

Por otro lado, los municipios se ven limitados en su accionar, debido a que aún en los caos que se han realizado demandas en contra de los promotores de fraccionamientos irregulares, en el proceso de su constitución, la autoridad municipal es relegada por el mismo sistema de impartición de justicia, desoyendo sus acusaciones con el fundamento que éstas sólo serán consideradas hasta que sean actos consumados para poder darle seguimiento. Es decir, que en los hechos la autoridad municipal se ve impedida a intervenir en el litigio correspondiente, hasta que el fraccionamiento ya está construido, y, por tanto, queda en espera del dictamen judicial que irremediablemente será en el sentido de regularizar los inmuebles, dejando sin sanción a los especuladores urbanos en detrimento del municipio como lo anotamos anteriormente.

#### **- Recomendaciones**

Es deseable que ante la pluralidad política existente en el poder legislativo, se pudiera promover leyes que limiten en materia urbana a los promotores urbanos, en las que quedara de manifiesto lo implacable de las decisiones del poder judicial para impartir justicia, pero que éstas, cuando sea el caso, velaran también por el cumplimiento de la normatividad urbana, obligando a que se procediera de acuerdo a derecho en lo referente a la tenencia de la tierra, en cualquiera de las variantes que coartan la aplicación de la ley de desarrollo urbano, pero también a que además se sujeten de forma irrestricta al marco legal urbano.

El nivel municipal, debido a que es el que vive a diario esta problemática, deberá tomar la iniciativa para promover estas adecuaciones, que tendrán que ser revisadas tanto al interior de los Estados como en la propia federación, no sin

antes buscar un consenso entre las diferentes vertientes que tiene este fenómeno, buscando siempre que el resultado facilite la acción del gobierno para la toma de decisiones en materia de desarrollo urbano.

En este momento se está viviendo un despertar de la comunidad hacia la toma de conciencia acerca de lo determinante que resulta la participación ciudadana en el quehacer diario de las autoridades que toman decisiones vinculadas con el desarrollo urbano, desde las diferentes trincheras de la comunidad se comienza a involucrar más la sociedad con esta problemática, me parece que deba seguir fortaleciéndose esta acción, creo que sea el camino para generar una perspectiva más prometedora en los conglomerados urbanos de la región michoacana. Los jóvenes son una fortaleza que se deba potenciar para que sean quienes tomen con más decisión este rol, en mi caso hay el compromiso y es con ellos con quienes se trabaja para vislumbrar mejoras urbanas concientizando ciudadanos con un grado de compromiso social profundo.

Debido a que es un problema repetitivo en las diferentes entidades federativas, que además es conocido en las diferentes dependencias que operan la planeación urbana, resulta difícil de entender que sea una característica de este problema el que no sea abordado con frecuencia, esto favorece que el problema se repita y que no se promueva posibles alternativas de solución. La interacción entre municipios de un mismo estado y de nivel interestatal puede ser la puerta para que se ventilen este tipo de problemas que son repetitivos en los municipios; en estos foros podrían externarse experiencias positivas acerca del tema para su posible aplicación en otras latitudes, o en su defecto, promover de forma conjunta investigaciones tendientes a solventar de forma eficaz y eficiente problemas sociales de diferente índole, incluyéndose aquí los urbanos, sobre todo los que tengan carácter de aplicación práctico, como es el caso del tema que nos compete.

Generar una corresponsabilidad entre los diferentes sectores que atañen al desarrollo urbano, sería generar una sinergia que fortalezca este sector, evitando

con ello la desarticulación de las entidades gubernamentales del nivel federal al abordar este tema.

Abordar este tema implica conocer los avances que existen en otras latitudes para estar en condiciones de poder implantar o adaptar estas sistemas a nuestro entorno, es por ello que planteamos que posiblemente la creación de una procuraduría del desarrollo urbano en nuestro estado puede abonar a mitigar la problemática existente en el tema tratado; tal y como pasó en el Estado de Jalisco, una vez que se implantó esta dependencia, la recurrencia con la que se presenta este problema mermó de forma significativa, sobre todo en la zona metropolitana de la ciudad de Guadalajara, hecho que se deba tomar en cuenta para el tratamiento que se plantee ante esta situación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Antología de la planeación Mexicana. 1917-1985
- Borm Juan. Para comprender la historia. Editorial nuestro tiempo. 28<sup>o</sup> edición. México 1980.
- Castell Manuel. La era de la informática. Tomo III.
- David Parking y Timothy King. Desarrollo económico regional
- Elizundio Ramírez Alicia Curso de metodología de investigación científica  
Bósisov Zhamin y Makárova M.S.C Diccionario de economía política.
- Ferreira Héctor continuidad y cambio en la política regional.
- Flores Olea Víctor. Critica a la Globalización
- Gallegos Contreras Jorge. La renta del suelo urbano. Documento en mimeo. Sección de estudios de postgrado de investigación. ESIA\_Z IPN.
- García Ramírez Sergio. Origen, fundación y perspectiva de los tribunales agrarios. Magistrado presidente del supremo tribunal agrario 2002.
- González Santos Erick. Legislación y planeación del desarrollo urbano en Jalisco.
- Garza Gustavo La urbanización de México en el siglo XX.
- Iracheta Senecorta Alfonso Planeación y desarrollo. Una visión de futuro. .
- Jan Bazant S. Manual de diseño urbano

- Revora Tognio Alberto. Hacia un nuevo paradigma de los asentamientos humanos..
- Sánchez Cordero de García Villegas Olga. Él poder Judicial de la Federación.
- Paradigmas, modelos y estrategias en la práctica Latinoamericana de la planeación regional.

#### MANUALES, REGLAMENTOS Y NORMATIVIDAD.

- Censo Nacional de Población y vivienda 2000.
- Código de procedimientos civiles para el estado de Michoacán.
- Código Civil del Estado de Michoacán de Ocampo
- Código Penal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- De la Madrid Hurtado Miguel. Discurso en Valle de Bravo estado de México el 26 de Abril de 1982.
- Foro Nacional hábitat. Poblamiento y demandas de ciudades mayores de 50,000 habitantes.
- Informe anual de labores del Supremo Tribunal de Justicia del estado de Michoacán.
- La planeación en la historia Nacional
- Ley de desarrollo urbano del Estado de Michoacán.

- Ley Federal de planeación
- Ley General de asentamientos Humanos
- Manual operativo para el desarrollo de los municipios 2002.
- Memorias de Vancouver. México 1976
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1984
- Presupuesto de egresos de la Federación del año 2000.
- Programa de desarrollo urbano para centro de población del municipio de Sahuayo
- Programa Estatal de desarrollo urbano 2002/2025
- Programa hábitat de la Secretaría de desarrollo social (SEDESOL)
- Programa Nacional de desarrollo urbano y ordenamiento del territorio 2001-2006.
- Reglamento de construcción del municipio de Sahuayo Michoacán.
- Resumen 2002 del comité estatal de incorporación de suelo social (PISO)
- Sistema de información Estadística de la secretaria de planeación y desarrollo Estatal.

## PERIODICOS Y REVISTAS

- Scripta Nova. Revista de geografía y ciencias sociales. Carrasco Aquino Roque Juan

- [HTTP://portal.sre.gob.mx/consulados/popus/articleswindows](http://portal.sre.gob.mx/consulados/popus/articleswindows)
- [www.gratisblog.com/rumbo](http://www.gratisblog.com/rumbo) al socialismo Olmos A. José Edgar.
- Periódico la crónica de hoy.
- Periódico el amanecer de Michoacán.
- . Scripta Nova. Revista electrónica de ciencias sociales Pérez Bustamante Daniel, Salinas Varela Edison
- [www.sedesol.gob.mx/programas/habitat.htm](http://www.sedesol.gob.mx/programas/habitat.htm)