

ESTUDIO DE LA CONURBACIÓN JIQUILPAN-SAHUAYO- VENUSTIANO CARRANZA EN EL ESTADO DE MICHOACÁN Y EL PAPEL QUE HA JUGADO EL PODER JUDICIAL EN EL DESARROLLO URBANO

*Jorge Gallegos Contreras¹
José Armando Nuñez Alfaro**

Introducción

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 el 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%².

Esta explosión urbana trajo emparejado el desarrollo de centros urbanos cuyo crecimiento se dio en forma anárquica, sin embargo, solo 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 lo anterior, el gobierno federal solo 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 80's. la SEDUE, actualmente Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).

Sin embargo, por la propia dinámica que se presenta en las entidades federativas y en parte por la soberanía de los mismos, no se dieron los frutos esperados en la planeación del desarrollo urbano, y a partir de los 80's 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 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 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, la planeación urbana es manejada por una subsecretaría y solo tiene impacto directo en ciudades que rebasan los cien mil habitantes, dejando para que se manejen desde otros niveles los centros urbanos que no se incluyen en este rango. Este y otros factores son determinantes en la operación de la planeación urbana a nivel federal con resultados negativos que impactan directamente a las clases sociales más desprotegidas.

¹ Profesor –Investigador de la Sección de Estudios de Posgrado de la SEPI-ESIA-UZ IPN

² Censos de población y vivienda INEGI 2000

*Alumno de Posgrado de la maestría en Planificación Urbano-Regional. SEPI-ESIA-UZ IPN

La SEDESOL 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 el **progreso**, el de **microregiones** y más actualmente del **hábitat**. Esta secretaría de reciente creación³ 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.

Esta reestructuración administrativa en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari sería irrelevante de no incidir en la atención hacia el ordenamiento territorial, empero habrá que señalar que actualmente la federación destina una gran parte del presupuesto en esta Secretaría para otros aspectos del desarrollo social, a costa de desarrollo urbano. De esta forma, en el año 2002 en esta dependencia se destinó del total de recursos para el desarrollo social, el 21% para la salud, el 41% para la educación, el 23.8% para la seguridad social y solo el 11.4% para el desarrollo regional y urbano⁴, por lo que se advierte claramente como la planeación urbana en el esquema nacional ahora pasa a segundo termino, lo cual explica el creciente deterioro que presentan la mayoría de las ciudades de nuestro país.

Por otra parte, en el Estado de Michoacán que posee inmensas riquezas naturales ha sido una de las entidades con más retraso del país, ya que en la mayoría de los indicadores de desarrollo social se posicionan comúnmente en lo más bajo de la tabla con respecto a otras entidades federativas. De la mano con Estados vecinos como Oaxaca y Guerrero, somos tal vez los que menos crecimiento mostramos en materia económica y social,.

El hacinamiento en el que vive la mayoría de los michoacanos contrasta de sobremanera con la riqueza potencial que prevalece a lo largo de todo su territorio, y los niveles de marginación dentro y fuera de sus principales ciudades y comunidades rompen con la riqueza de su cultura y tradiciones. En todas las ciudades encontramos constantemente problemáticas urbanas muy agudizadas como asentamientos humanos irregulares, inconsistencias en el suministro de los principales servicios públicos y un desproporcionado crecimiento de sus manchas urbanas, no obstante que sus tasas de crecimiento poblacional son de las más bajas que se han registrado a lo largo de la historia.

La región de la ciénega de Chapala no tiene mejor suerte que el resto del Estado, ya que de igual forma, la región ha tenido que aguantar los embates de las crisis recurrentes que se daban en nuestro pasado reciente y ha tenido que ver la decadencia de su potencial en la agricultura y la ganadería que antaño apuntalaban su economía y sus niveles de bienestar social. Lo que fue una región pujante y con un potencial creciente, ahora se ha convertido en una de las principales exportadora de mano de obra barata (braceros) hacia el vecino país de Norte América y eso es parte de las causas de la baja tasa de crecimiento del estado.

Por lo que respecta al control del crecimiento urbano, en Michoacán no se ha podido implementar dinámicas de trabajo que se reflejen en la realidad de sus comunidades, tanto en Sahuayo como en Jiquilpan y Venustiano Carranza, que son las comunidades a las que nos vamos a enfocar, los organismos que operan el desarrollo urbano municipal

³ Formada en el Salinato y su primer secretario fue el Sr. Luis Donaldo Colosio.

⁴ Presupuesto de egresos de la federación.

carecen de un marco legal que cubra de forma integral la problemática en este sentido⁵. Es aquí donde encontramos el porque de nuestra investigación y donde pudimos encontrar elementos que juegan un papel importantísimo en el crecimiento de la mancha urbana de los municipios.

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 así como los correspondientes a los centros de población y demás planes dentro del territorio michoacano.⁶

Además de la planeación del desarrollo urbano, la 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, ya que de los recursos naturales viven muchas comunidades indígenas a las que hay que dotar de sustento económico sin la opción de usufructuarlo con una perspectiva de desarrollo sustentable. Aquí podemos enumerar una multitud de ejemplos que clarifican lo que se menciona, como el caso de los santuarios de la mariposa monarca, que cada año elevan más los índices de taladores de árboles no siendo siempre los más necesitados los que se benefician 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.

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 microregiones, 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.

II.- Sistema Estatal de Planeación Urbana

Tal y como se detalló en el capítulo de el soporte jurídico de la planeación urbana, al desglosar la ley de desarrollo urbano 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; y bajo este criterio, el marco jurídico del desarrollo urbano en primera instancia y el del medio ecológico se estructuran 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.

Las participaciones económicas que les corresponden a los municipios Michoacanos que vienen del gobierno del Estado no son suficientes para cubrir las necesidades principales, lo que obliga a las autoridades municipales a racionalizar y jerarquizar los recursos para su mejor aprovechamiento⁷; por tal motivo, en la mayoría de los casos, no se cuenta con un departamento de urbanismo lo suficientemente equipado para tener un control

⁵ Dirección de Urbanismo Municipal de Sahuayo y Jiquilpan.

⁶ Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo

⁷ Información basada en entrevista realizada al Lic. Rafael Ramírez Sánchez Presidente Municipal de Sahuayo de Morelos, Michoacán.

adecuado, y es común encontrarnos con departamentos de obras públicas que cargan con el *control del desarrollo urbano*, como el caso de Jiquilpan y de la ciudad de Sahuayo, en la que el departamento de Urbanística cuenta con muy poco personal y sin la capacitación necesaria para ejercer esta tarea; no obstante estamos ante dos casos de los que más preparados están para tratar de dar control al crecimiento de las ciudades, toda vez que las comunidades michoacanas en general no cuentan ni con estos dispositivos en las administraciones municipales. Esta situación facilita el quehacer de los delincuentes urbanos y posibilitan actos violatorios a la norma a los agentes inmobiliarios que les reditúan grandes dividendos pasando por alto el agravio a la comunidad y su entorno urbano y ecológico.

Dicha situación cambia a favor de quien pretende llevarla a cabo si por alguna razón ésta ya es un hecho consumado⁸, este hecho obliga a que sea autorizada sin más requerimientos y muy frecuentemente construcciones que se desarrollan sin el permiso correspondiente emitido por la autoridad. En estos términos, no es difícil que quienes pretenden realizar subdivisiones en la mayoría de los casos ya presenten hechos consumados, y por esta vía entonces se abre otro camino para subdividir predios sin un claro control por parte de las autoridades competentes.

En nuestro país, debido a diferentes agentes que se han visto involucrados en el proceso de urbanización, los resultados obtenidos 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 desprotegida. De la misma forma, el proceso que ha vivido la ley de planeación del estado de Michoacán de Ocampo, es -hasta antes del año 1993 el Gobierno del Estado- la entidad que regía la directriz del desarrollo urbano en todos los municipios que lo integraban, hecho que impedía a los protagonistas principales⁹ 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 autoridad necesario para imponer orden urbano¹⁰.

Basados sobre estos antecedente, aun nos cuestionamos si es realmente el municipio el artífice de la planeación urbana en su territorio, o en su defecto, es necesario señalar el agente o agentes que interfieren, lo cual nos lleva necesariamente 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 estas acciones, 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

⁸ Dirección de urbanística municipal. Sahuayo Michoacán.

⁹ Los municipios son los que de primera mano se percatan de la problemática social, bajo este esquema, no tenían ingerencia alguna ni en su propio territorio en lo relacionado a la planeación urbana.

¹⁰ Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán Art. 1º, 10º y 14

mejoramiento con avances significativos en algunos de sus municipios y una estructura gubernamental consolidada..

En el caso específico de la región en estudio, 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 en cuestión tengan conocimiento, hasta el momento mismo de su orden de escrituración, que es el paso complementario para finiquitarlo. Vamos a adentrarnos a algunos casos específicos solo para ejemplificar lo antes expuesto y poder ir desglosando el papel activo de estos agentes en el ámbito urbano.

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 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 usos¹¹, y que es precisamente lo que se restringe para que resulte beneficiada la comunidad y el medio ambiente que le rodea.

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 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 anotar 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 su regularización dentro del marco de la ley de la unidad básica del crecimiento urbano, (lote) que esté fuera del marco legal. pero que mediante artificios jurídicos –que permite el marco legal para estos fines (sobreponiéndose al estipulado por la ley que rige la materia) se logran “legalmente” los desarrollo inmobiliarios incumpliendo las normas establecidas en el Plan Director del Desarrollo Urbano. Analicemos ahora los agentes legales que permiten la urbanización sobreponiéndose al marco específico de la Ley de Desarrollo Urbano vigente

III.- Medios Legales para la Regularización de Terrenos Fuera del Marco Normativo Urbano

III.1.- 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

¹¹ Para la ley de Desarrollo urbano, en su artículo 129 existen solo el habitacional, comercial, industrial, campestre, rustico tipo granja, panteón.

prescripción negativa. Para que pueda operar la prescripción positiva, la posesión¹² debe ser: en concepto del propietario, pacífica, continua y 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 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 del Territorio estatal, en él, siempre deben existir dos partes, el actor y el demandado, existiendo siempre el *litis judicial*¹³.

En este proceso legal, siempre se tiene la posibilidad de obtener la propiedad de un predio por el solo 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 legal¹⁴.

Una vez cubierto el requisito anterior, están en disposición de que el juez dicte sentencia a este juicio y con ello se de la orden de que les escriture 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, solo tiene que esperar a que se cumpla con el tiempo marcado por el código civil¹⁵ para poder iniciar los trámites ante la instancia correspondiente, y 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.

¹² Que para el caso que nos compete hablaríamos de una porción de terreno

¹³ Pleito Judicial

¹⁴ En concepto de propietario, de forma pacífica, continua y pública.

¹⁵ 10 años

III.2.- Las diligencias de información testimonial *ad perpetuam* 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 perpetuam* para suplir título escrito de dominio en los siguientes artículos:

La información *ad perpetuam* podrá decretarse cuando no tenga interés más que el promovente¹⁶ y se trate¹⁷:

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 solo 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 la 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 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 conocidos de alguno de los mencionados anteriormente para que los presenten¹⁸ ante la instancia requerida. Por otro lado, también la ley marca que el juez no solo 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; asimismo 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 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 para que la información que se haga llegar al juez lo conduzca hacia la expedición del testimonio respectivo para la inscripción del predio en el Registro Público de la Propiedad.

Así mismo, 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

¹⁶ 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.

¹⁷ Artículo 1313 del código de procedimientos civiles para el Estado de Michoacán.

¹⁸ Se han presentado casos de compra de testigos con el fin de utilizar este procedimiento legal para la escrituración de predios irregulares.

proceso existen alguna querrela concerniente a el predio en cuestión, de tal forma que se nulifica la acción de este procedimiento hasta en tanto no se de término legal a querrela incumbentes a este predio.¹⁹

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 requisitos siguientes: a) la naturaleza, situación, medida superficial, linderos y nombre, si lo tuviera, del inmueble cuya posesión trate de acreditar; b) la manera como haya adquirido esta; sus generales, y si fuera posible las de su causante; c) la fecha, aunque sea aproximada en que se comenzó la posesión; d) la razón o motivos por los que no exista título escrito que se trata de suplir con la información; y d) si hay o no otros poseedores pro indiviso del inmueble

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 de 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

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, solo 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.

¹⁹ Artículos 1314 al 1317 del mismo código.

Todos estos procedimientos para regularizar legalmente, pero fuera del marco jurídico establecido para el desarrollo urbano están plasmados en varios artículos del Código Civil del estado²⁰

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 legal²¹ y 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 los 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 solo hecho de que no se manejaron en su promoción con el rigor de la ley en la materia²², 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.

III.3 La manifestación de predio Ignorado

Este recurso legal se promueve ante la **tesorería General del Estado** o bien el 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** en los que 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.²³ Demás, señala que los excedentes o demasías de predios registrados, no serán objetos de este procedimiento.

Por otra parte, 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.²⁴ 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.

²⁰ Artículos del 1318 al 1325 del Código Civil del Estado

²¹ Que en este caso es el que realizo 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.

²² Dirección de Urbanística Municipal de Sahuayo.

²³ Art. 83 de la ley e catastro del Estado de Michoacán

²⁴ Art. 84 de la ley e catastro del Estado de Michoacán

En el municipio de Sahuayo, solo se 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 aledañas²⁵. 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 la Autoridad 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.**

Finalmente, 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 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.²⁶

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 constituye 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, la 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 trámites²⁷ 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.

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

²⁵ Ventanilla única de la Dirección de Urbanística y Obras Públicas

²⁶ Art. 86 de la ley e catastro del Estado de Michoacán

²⁷ Las manifestaciones de Impacto Ambiental

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.**

III.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 la ley respectiva y solo cuando hay copropiedad o mancomunidad cuando una cosa o un derecho pertenece pro indiviso a varias personas.

Igualmente se establece que 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 a 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, el cual 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, y en el caso que existan varios copropietarios que no se pongan de acuerdo cuando no se tiene definida la participación, 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.

IV.- Impacto que Generan estas Acciones en el Desarrollo Urbano

Gracias a estas adecuaciones al 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 autoridad necesario para imponer orden urbano, y tal vez era de esperar que por ser los que viven de primera mano las consecuencias sociales de esta problemática, sería más fácil que obtuvieran mejores resultados. Sin embargo, en la realidad se presentan las siguientes situaciones:

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, cuya tarea recae en algunos funcionarios como el Síndico o el Oficial Mayor quienes 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, y 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. Asimismo, 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 municipal²⁸, 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.

Con todo lo anterior, 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 lote-habientes, que en la medida en que se ocupan dichos predios, poco a poco van exigiendo lo necesario para habitarlos. 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 y de algunos pseudolíderes con miras de cumplir objetivos personales y no el bien común.

Este proceso anómalo conlleva a que los ayuntamientos se hayan visto en la necesidad de atender 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.

Para poder entender el impacto que representa este fenómeno en el crecimiento urbano en la ciudades de Sahuayo y Jquípán, resulta de vital importancia cuantificar estos ejemplos con el fin de contrastarlos con el total de movimientos que se dan en la región

²⁸ Lic. Miguel Martín Ramírez Magallón, Secretario del Ayuntamiento 2002-2004

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.

A continuación presentamos una tabla 4.1, 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 de el desarrollo urbano de la región.

Informe de procesos legales civiles que impactan a la propiedad existentes al 31 de Diciembre del 1999²⁹

Cuadro 4.1

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 Ejecutivo del Estado 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 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 500³⁰ 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 fueron 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, por lo que este porcentaje muy probablemente se impactaría de forma sustancial elevándose aún más. A este porcentaje lo llamaremos **índice de afectabilidad**, con el 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

²⁹ Informe anual de labores 2000 del Supremo tribunal de Justicia del Estado de Michoacán.

³⁰ Lic Miguel Martín Ramírez Magallón Exsecretario del Juzgado Mixto jurisdicción Jiquilpan.

que nos referiremos más adelante. Ahora vamos a ver esta misma gráfica 4.2 para el año 2000:³¹

Informe de procesos legales civiles que impactan a la propiedad existentes al 31 de Diciembre del 1999

Gráfica 4.2

	Jurisdicción Sahuayo	Jurisdicción Jiquilpan
Prescripción Positiva o Adquisitiva	2	37
Diligencias de Información testimonial Ad Perpetuam para suplir título escrito De dominio	59	316
Simulación de Juicio Ordinario Civil de Compra-venta	9	11
División de cosa común y cuestiones relativas A la copropiedad	2	1

Como pudimos ver en la gráfica 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, que representa un 354% con respecto al año 1999, lo cual 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.

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 título escrito de dominio que en el año 1999 solo se cuantificaban 139, y para el año 2000 fueron 375, es decir, un porcentaje considerablemente más alto, que nos puede marcar la tendencia de estos juicios y 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 ingerencia 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.

De lo anterior,, 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 con la posibilidad de realizar este objetivo por caminos en los que es posible eludir o trámites, que además de tardados resultan costosos para los promotores. En suma estos vericuetos legales provocan que los fraccionadores voraces e irresponsables busquen la forma más fácil y rápida de lograr grandes ganancias de la forma más rápida, toda vez que eluden las normas urbanas que mediante otras posibilidades la ley permite y que aunque no de muy fácil gestión y tramites facilitan la ejecución de sus proyectos de desarrollo urbano sin la posibilidad que las autoridades municipales lo impidan y además no puedan percibir los pagos de derechos y de exigir las donaciones de terreno que establece la ley

³¹ Informe anual de labores 2000 del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán

municipal³² y el Gobierno del Estado³³ para usos de bien común, así como también la asignación de áreas verdes que la ley exige en el orden del 3% del total del área vendible.

Finalmente, Una recomendación como producto de esta investigación consiste en la urgente necesidad que se legisle para eliminar esos vacíos legales que permiten todas las anomalías señaladas en el ordenamiento urbano.

³² El 10% del área total a fraccionar Ley de Desarrollo urbano del Estado de Michoacán

³³ El 3% del área vendible en términos generales Ley de desarrollo urbano del Estado de Michoacán