

LOS PLANES DIRECTORES URBANOS EN MÉXICO Y ALGUNOS MECANISMOS LEGALES EMPLEADOS POR PROMOTORES INMOBILIARIOS PARA INFRINGIRLOS

*M. en C. Jorge Gallegos Contreras**

*M. en C. Jorge Armando Nuñez Alfaro***

I.- Introducción

El crecimiento económico del México moderno ha tenido sus altibajos, pero en el ámbito físico-espacial ha seguido un patrón ascendente de concentración-dispersión de la población en todo su territorio. 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%. (INEGI, 2000). O sea, ya desde 1960 se “alcanzaba un nivel de urbanización muy superior al promedio mundial, clasificándose entre el grupo de países "nivel medio alto." (Unikel, 1972: 86); tendencia que se incrementó en las siguientes décadas; es decir, “a partir de 1960 se muestra un cambio definitivo en la estructura poblacional a favor de la urbanización y se espera que para los primeros años del Siglo XXI, 80 de cada 100 mexicanos viva en conglomerados urbanos. (Cordera, 2002: 4) Empero, este crecimiento estuvo marcado por la ocupación irregular de tierra, de tal forma que "conforme se expande la ciudad, la presión de especulación y conversión de la tierra agrícola a urbana se intensifica, provocando el detrimento de las actividades agropecuarias y del medio ambiente” (Bazant, 2001: 62)

Desde los 50's y en la siguientes dos décadas -cuando se presentó una tasa demográfica en promedio del 3.5%. (Ramírez, 1983:45), no se tuvo una clara visión sobre las necesidades de ordenamiento urbano, por lo que ante su carencia, “las ciudades inducen la distribución de población en el espacio, al principio la atraen hacia una zona central, pero cuando esta se satura, la población se va desplazando hacia sus periferias, en donde la actual expansión

* Profesor investigador de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la ESIA-UZ del Instituto Politécnico Nacional. Área disciplinaria: Planeación Territorial. **MÉXICO**

** Alumno de la maestría en Planificación de la SEPI ESIA-UZ. Graduado con la investigación dirigida por el Maestro Gallegos, cuyos resultados se presentan en la comunicación para este evento.

urbana está condicionada por la tenencia de la tierra.” (Bazant, 2001: 51). Esto significó que la enorme migración campo-ciudad, ante la disminución de la oferta de trabajo en el campo, siguió su curso, y gran parte de ésta tuvo que acceder al mercado informal de la tierra, ya sea en zonas ejidales, o en predios de propiedad privada o pública. Ante este emergente crecimiento, el gobierno se vio rebasado por lo que los asentamientos no tuvieron ningún control y su ubicación obedeció a factores de carácter económico y político, pero no a un ordenamiento racional que generara las mejores condiciones de vida para la mayoría de sus habitantes.

En México sólo se tienen los antecedentes de ordenamiento de ciudades en la época colonial, en el siglo XVI, con las cédulas de Felipe II, aunque cuyo fin no fue el orden mismo sino, porque “tenemos entendido que para poder ser doctrinados e instruidos los dichos indios es cosa muy importante el reducirlos a pueblos para que en ellos se tenga cuenta con su manera de vida y costumbres y se persuadan al verdadero conocimiento con la suavidad de la doctrina cristiana”(Solano, 1996: 242-244).

Tuvieron que pasar varios siglos, hasta el México “moderno” cuando se presentaron los primeros intentos de ordenar las ciudades, y fue por la década de los 30’s del siglo XXX, después “del Plan Sexenal que los gobiernos de algunas entidades federales del país voltearon los ojos hacia el interés de hacer planes y en ese proceso, al de ocuparse de los correspondientes a nivel urbano que toman fuerza como planos reguladores.” (Chávez, 1996. 42-43).

Este patrón de crecimiento, ante la ausencia de políticas públicas, provocó un desarrollo urbano-regional plagado de desequilibrios económicos y sociales que hoy en día padecemos en forma superlativa, y en el que la concentración en los centros de población es cada vez más clara, ya que "la sobrepoblación latente en la ciudad, es uno de los fenómeno característicos del capitalismo. Lefevbre, 1973: 133)

Pasaron varias décadas del México moderno para que el Estado se hiciera cargo del ordenamiento territorial, pero cuando ya éste presentaba serias anomalías. Es en el año de 1976 cuando decreta La ley General de Asentamientos Humanos como punto de partida para reordenar el crecimiento en todo el territorio bajo ciertos principios y directrices, con lo que de hecho se inicia en el país, lo que los expertos denominan etapa de planeación urbano-regional

institucionalizada.” (Flores, 1996: 51) Cabe observar que esta Ley no obedeció precisamente al real interés del gobierno que en ese entonces encabezaba el presidente Luis Echeverría, sino a la necesidad de éste por figurar en el escenario internacional, habida cuenta de ocupar algún cargo en los organismos internacionales. Esta Ley surge en la Conferencia de Vancouver, cuyo propósito consistió en tener una cierta anticipación sobre la agudización de los problemas del hábitat, sobre todo como resultado de la acelerada urbanización que se proyectaba hacia fines del milenio, fenómeno que daría origen a grandes ciudades que crecerían sin control. (CEPAL, 1997). El Presidente Echeverría aprovecha este Foro Mundial para su propósito, y, como se observó en los hechos, no en el ordenamiento territorial, pues solamente se lograron algunas acciones preventivas y la creación de algunos organismos públicos, mas, en lo general, la anárquica forma de crecimiento siguió su curso.

Por la causa que dio motivo a esta ley, aunado a la fallida operatividad de ésta, el ordenamiento territorial a lo largo y ancho del país en lo general no ha tenido resultados halagüeños. La elusión o violación de la normatividad, se presenta mediante diversos mecanismos, como la intervención de gobernadores para la aprobación de desarrollos inmobiliarios, fuera de norma, con base en supuestos y reales beneficios que la inversión genera; por los vicios de la burocracia en los que han imperado claras evidencias de corrupción” (Bravo, 2009: 218), y por modificaciones en los planes directores por parte de los cabildos sin una lógica de ordenamiento racional. (Bravo, 2009: 216-218)

Asimismo, en algunas ciudades del estado de Michoacán y en otras entidades del país se ha detectado un procedimiento anómalo *sui generis*, que han adoptado algunos promotores inmobiliarios a fin de eludir la normatividad para el desarrollo de fraccionamientos, obteniendo cuantiosas ganancias, básicamente producto de la renta del suelo urbano. El fenómeno de la renta del suelo, que surge con la explotación de la tierra agrícola, también tiene su expresión en el suelo urbano, pues desde la etapa precapitalista, “con el pasar del tiempo, a medida que la ciudad crecía en población y tamaño, los dueños originales de la tierra urbana se enriquecieron sin duda, vendiéndola o arrendándola a cambio de rentas elevadas.” (Dobb, 1981: 112)

En el caso del suelo, aplicado a los usos de la ciudad, la ganancia en su comercialización -o sea, la renta urbana-, depende de sus características físicas, ya sea topográficas o ambientales; de las vialidades que les permite el acceso y de los medios de transporte público

existentes; de la infraestructura disponible (agua potable, drenaje sanitario, redes de telecomunicaciones); del equipamiento urbano (mercados, escuelas, bancos, restaurantes, hospitales, centros deportivos, etc.); y de otros factores como la restricción o posibilidad de construir proyectos habitacionales en ciertas zonas de la ciudad, plasmados en su Plan Director.

Con la creación de la cabeza de sector en el gobierno federal (Secretaría de Obras Públicas) se pudo al principio influir en el desarrollo urbano de las distintas entidades a través de programas implementados; 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 diseñar sus propias políticas y a realizar sus propios planes, cuyos resultados no han sido nada efectivos y en lo general la planeación en México ha sido un lamentable fracaso. (Gallegos, 1996)

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 la subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio, cuya misión consiste en "formular, conducir y promover políticas territoriales que orienten el desarrollo incluyente, ordenado y sustentable de las regiones y sus ciudades; coordinando con autoridades estatales y municipales la implementación de programas y proyectos de impulso a las actividades sociales y económicas locales y la participación de los sectores social y privado en las decisiones y acciones para enfrentar los retos de la globalización y la integración social." (SEDESOL). Empero esta coordinación no ha sido fructífera por una serie de factores, dentro de los que destacan, por un lado, la apatía de las autoridades municipales, que siendo las que

tienen las facultadas para la elaboración de los Planes Directores Urbanos de sus centros de población y ciudades, no atienden debidamente esta responsabilidad, y, por otra, a la fuerte presencia de las empresas inmobiliarias que están orientadas a la obtención de la máxima ganancia y lo último que les interesa es el cumplimiento de las normas urbanas.

II.- Población y desarrollo Urbano en el estado de Michoacán

El Estado de Michoacán no obstante de poseer 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, son los que menos crecimiento han mostrado en materia económica y social en las últimas décadas

En 1990 Michoacán contaba con una población de 3 millones 548 mil 199 habitantes distribuida en 7 mil 716 localidades, de las cuales 160 eran mayores a los 2500 habitantes y albergaban el 61.6% de la población estatal. (INEGI, Censo 1990); para el año 2010 la población ascendió a 4'351,037 habitantes, que representa el 3.87% de la población total del país cuya cifra es de 112'336,538 habitantes (INEGI, Censo 2010). Las tasas de crecimiento anual de población en el estado en las últimas décadas han tenido una variación importante, toda vez que en el periodo 1990-1995 fue del 1.6%; en el lapso de 1995-2000 bajó al 0.7%; y en el siguiente lustro de 1990-2000, esta tasa volvió a incrementarse al 1.2%; de 2000 a 2005 su comportamiento tuvo un descenso significativo del -0.1%, y finalmente, en el periodo 2005-2010, ahora se presentó un crecimiento vertiginoso de la población con una tasas del 1.9%, la cual es casi similar a la media nacional.

La explicación de este incremento -el cual también se observó a nivel nacional al pasar del 1% en el periodo 200-2005 al 1.8% en el 2005-2010 (INEGI. Censo 2010), aunque en forma más amplia en Michoacán, cuya variación en esta tasa fue de 2%- obedece fundamentalmente a la contención de la migración hacia los Estados Unidos, de la que justamente este estado es uno de los mayores aportadores de mano de obra a ese país, y donde además de la población que no ha salido, se suma la que ha tenido que retornar a México ante las políticas migratorias y discriminatorias, principalmente de varios estados de la Unión Americana, en donde realmente se hay autonomía y soberanía de las entidades que integran ese país.

Respecto al tipo de población por su residencia en los tipos de localidad, en Michoacán se tiene un 78% de población urbana y el 22% de población rural¹ (INEGI, Censo 2010); dato muy parecido a nivel nacional, pues la población urbana fue de 77.8% en ese año. El proceso de urbanización de Michoacán comenzó a acelerarse a partir de 1980, pasando de un 53.3% de la población residente en localidades urbanas a un 61.6% para 1990 (INEGI. Censo 1990), generándose una tendencia a la concentración en las grandes ciudades del estado. En lo general distribuida por tamaño de localidades, el estado presenta los siguientes datos: (Tabla 1)

DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DISTRIBUIDA POR TAMAÑO DE LOCALIDADES

Tabla 1

TAMAÑO DE LAS LOCALIDADES	% DEL TOTAL DE LAS LOCALIDADES	No. TOTAL DE LOCALIDADES	% DE HABITANTES QUE HABITAN	NO TOTAL DE HABITANTES
MENORES A 2,500 HABITANTES	97.8%	7546	31.3 %	1'361,875
DE 2501 A 14,999 HABITANTES	1.9%	147	22.1%	961,579
MAYORES A 15,000 HABITANTES	0.3%	23	46.6%	2'027,583
TOTALES	100%	7716	100%	4'351,037

Fuente: INEGI. Censo 2010

Con base en lo anterior, observamos claramente que en el estado de Michoacán persiste el patrón de concentración-dispersión, característico de nuestro país, fenómeno que se ha venido reproduciendo, dado que en el año 2000 de las localidades urbanas, sólo 35 eran mayores de 10 mil habitantes, concentrando el 88.65% de la población urbana, y para el año 2010, como se observa en la tabla, 23 localidades tienen más de 15,000 habitantes con el 46.6% de la población total; es decir, que si tomamos como parámetro a la población urbana que reside en localidades de más de 15,000 habitantes, la población urbana ascendería al 46.6%.²

¹ Esta clasificación de la población parte del criterio demográfico-cuantitativo, cuyo parámetro es de considerar a la población urbana, a los habitantes que residen en poblaciones mayores a los 2,500 habitantes.

² Cabe señalar que el parámetro de más de 2500 habitantes, empleado por el INEGI para definir a la población urbana, consideramos que no es el más apropiado, toda vez que existen muchos poblaciones de 2500 hasta 15,000 habitantes que mantienen formas de vida rural y no tienen los servicios propios de una ciudad.

Respecto al entorno urbano del estado, la zona de estudio comprendida por las zonas urbanas de Sahuayo, Jiquilpan y Venustiano Carranza, mantiene una posición importante, ya que destaca dentro de las zonas urbanas del Estado. De acuerdo al último censo de población y vivienda, los datos de población en los municipios de Michoacán, en función de una jerarquía por número de habitantes son los siguientes, (Tabla 2)

POBLACIÓN EN LOS PRINCIPALES MUNICIPIOS DE MICHOACÁN

Tabla No. 2

MUNICIPIO	POBLACIÓN (No. De habitantes)
Morelia	729,279
Uruapan	315,310
Zamora	186,102
Lázaro Cárdenas	178,812
Zitácuaro	155,534
Apatzingán	123,649
Ciudad Hidalgo	117,620
La Piedad	99,576
Pátzcuaro	87,794
Zacapu	73,455
Sahuayo	72,841

Fuente: INEGI. Censo 2010

Todos estos municipios han presentado obviamente tasas de crecimiento por arriba del promedio estatal, sobre todo por su crecimiento en las localidades urbanas, normalmente en las cabeceras municipales, aunque ha habido algunas ciudades que han tenido un empuje un poco mayor a otras. En el año 2000, las principales ciudades eran Morelia, Uruapan, Cd. Lázaro Cárdenas, Zamora, Apatzingán, Pátzcuaro, Zitácuaro y Cd. Hidalgo, de las que las seis primeras fueron contempladas dentro del Programa Nacional de Ciudades Medias, las cuales siguen manteniendo su presencia importante en el sistema urbano estatal e interestatal, aunque en la última década han dado un salto significativo en su crecimiento las ciudades de La Piedad, Zacapu y Sahuayo.

Un factor importante, respecto a la importancia que está teniendo La Piedad, que no estaba considerada anteriormente en ningún programa específico, es que de acuerdo al programa de apoyo a las zonas metropolitanas, a través de los “fondos metropolitanos”, que tienen como objetivo incentivar la realización de obras mediante una coordinación municipal para el crecimiento ordenado de estas ciudades, en este año, además de la Zona Metropolitana de Morelia, cuyo monto asignado fue de 27 millones, también fue considerada, pero sólo estas dos ciudades en el estado, a La Piedad-Pénjamo, con una cantidad de 10 millones.³

Por su parte, los gobiernos actuales de la Zona Metropolitana de Sahuayo-Jiquilpan-Venustiano Carranza-Villamar –este último agregado a esta zona- también están interesados por allegarse recursos de los fondos metropolitanos y justamente porque juntos ya conforman una zona de crecimiento importante en el estado, dado que por su población ya estarían dentro de las diez Zonas Metropolitanas más importantes, pues están dentro del 0.3% del total de las localidades de la entidad, mencionado anteriormente.

Es importante señalar que el desarrollo importante de esta zona la encabeza el municipio de Sahuayo, donde además de ser el municipio del estado con el mayor porcentaje de población urbana (96%)⁴ y total, respecto a los otros tres municipios de la región (Ver tabla No. 3), su contribución a la economía de la región y del estado es muy importante por ser un centro de comercio local, interregional y nacional, toda vez que existen empresas abarroteras que tienen sucursales en varios estados de la República Mexicana.

POBLACIÓN EN LOS MUNICIPIOS DE LA CIÉNEGA DE CHAPALA

Tabla No. 3

Municipio	Población (Habitantes)	Cabecera municipal
Sahuayo	72,841	Sahuayo de Morelos
Jiquilpan	34,199	Jiquilpan de Juárez
Venustiano-Carranza	23,457	Venustiano Carranza
Villamar	16,991	Villamar
TOTAL	147,488	

Fuente: INEGI. Censo 2010

³ Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2011, artículo 44.

⁴ Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán de Ocampo 1992-1998.

Con base en los datos de población y de su ubicación en la frontera con el estado de Jalisco y su cercanía con la ciudad de Guadalajara⁵, esta región, en vías de conformación de una zona metropolitana, adquiere una importancia relevante por su desarrollo dentro del estado y de su entorno en el estado vecino.

III.- Planeación urbana y problemas en su operatividad

La deficiencia en la infraestructura, equipamientos y servicios básicos, era evidente en 1990. Según datos censales el 27% de la población carecía de abastecimiento de agua potable a través de un sistema formal de abastecimiento, afectando a cerca de 972 mil habitantes. Por otra parte el déficit en cuanto al servicio de alcantarillado era más grave, ya que afectaba al 48% de la población.⁶ En las dos últimas décadas no ha habido un incremento significativo, dado que aunque ha habido.

El hacinamiento en el que vive un sector social 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 problemas urbanos 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, 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 exportadoras de mano de obra barata (braceros) hacia el vecino país de Norte América, aunque –como se mencionó anteriormente- ya se empiezan a sentir los efectos de las políticas migratorias de los Estados Unidos y hay una disminución de emigrantes y hasta retorno de michoacanos en esta región.

⁵ Debido a la cercanía con la ciudad de Guadalajara, los habitantes de esta zona mantienen una fuerte vínculo con esta ciudad para actividades económicas, educativas, de salud, etc.

⁶ Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán de Ocampo 1992-1998.

El Estado de Michoacán, como la totalidad de las entidades federativas del país, recibe cada año apoyos del gobierno federal, mediante las denominadas participaciones federales para completar sus necesidades de gasto, de las cuales una parte se distribuyen a los municipios, pero en lo general son insuficientes, lo cual obliga a las autoridades municipales a racionalizar y jerarquizar los recursos para su mejor aprovechamiento⁷. Esta es una de las razones por las que en la mayoría de los casos no se cuenta con un departamento de urbanismo con el personal adecuado y lo suficientemente equipado para enfrentar los problemas de las ciudades, sobre todo, en lo que se refiere a su ordenamiento.

Un reflejo de lo anterior los podemos comprobar al observar la estructura orgánica de los Ayuntamientos, en la que es frecuente encontrar Departamentos de Obras Públicas que incluyen dentro de sus funciones el *control del desarrollo urbano*, como es el caso de Jiquilpan, o como el Ayuntamiento de Sahuayo, en el que no obstante de tener un Departamento de Urbanística cuenta con muy poco personal y sin la capacitación necesaria para ejercer sus tareas. Tanto Jiquilpan y Sahuayo son dos municipios cuyos Ayuntamientos tienen ingresos propios mucho más decorosos que la mayoría de los que forman parte del estado, por lo que ya podremos inferir la situación de otros municipios más pobres.

Basado en lo anterior, aunado al poco interés real que han tenido los presidentes municipales por poner orden al crecimiento de las ciudades, facilita el quehacer de los delincuentes urbanos y posibilitan actos violatorios a la norma por parte de los desarrolladores inmobiliarios, quienes en aras de la ganancia máxima no se tientan el corazón para infringir las normas, mediante diversos mecanismos que van desde la corrupción directa para obtener los permisos sin el cumplimiento de los requerimientos, hasta el uso de artificios jurídicos, en los que interviene el poder judicial.

No debemos dejar aislado el caso del Estado de Michoacán o del caso específico de la región de estudio en cuanto a las anomalías en la planeación. En la mayoría de las ciudades de nuestro país, la anarquía urbana persiste y los promotores inmobiliarios son los principales agentes involucrados. Hay varios factores que han determinado esta situación, ya que aunado al papel que juegan los empresarios en este ramo, en algunos casos los Planes Directores Urbanos no son los adecuados, o las normas establecidas no tienen sanciones claras en caso

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

de que se incumplan, y, en mayor medida, los propios responsables de la administración urbana se prestan a los intereses del capital inmobiliario, o estos son socios de estas empresas. Asimismo, las modificaciones a los usos del suelo, a las densidades de construcción y hasta a la limitación de áreas necesarias para el equipamiento urbano, son muy recurrentes, pues los desarrolladores inmobiliarios, ya conocen el camino de seducción, presión o mediante las influencias políticas, o incluso mediante el soborno de profesionales que dictaminan el impacto urbano y ambiental de algún proyecto, dejando de lado requerimientos básicos, todo con el fin de la obtención de la máxima ganancia.

Dentro de una racionalidad para el ordenamiento urbano a fin de tener las mejores condiciones para una mejor calidad de vida de sus habitantes, un desarrollador inmobiliario, en lugar de observar la ubicación de un terreno para la construcción de un fraccionamiento en función de sus condiciones naturales propicias para un desarrollo con los mínimos riesgos de orden natural, la preservación del medio natural y las restricciones impuestas en los ordenamientos urbanos, así como de un proyecto sustentable ambientalmente y con el equipamiento urbano mínimo necesario para parques y jardines, escuelas, mercados, hospitales, etc., lo que hacen generalmente es la compra de terrenos económicos sin importar lo anterior, y después se encargan de solucionar todas las trabas e impedimentos, recurriendo a las opciones que señalamos anteriormente.

En la ley de planeación del estado de Michoacán de Ocampo de 1993 la responsabilidad del desarrollo urbano recaía en el gobierno estatal, por lo que los Ayuntamientos municipales carecían de poder para el ordenamiento urbano, no obstante que el artículo 115 constitucional le otorga plenamente esta facultad. Por las adecuaciones del marco legal hechas con posterioridad, los municipios, pudieron ejercer sus facultades necesarias para imponer orden urbano⁸. Partiendo de que las autoridades municipales son los que de primera mano se percatan de la problemática social, por la lógica administrativa, dejarlos fuera del control del ordenamiento urbano, además de ilegal parece incongruente, sin embargo ahora que tienen la facultad plena, los resultados si no han sido lo mismo, en algunos casos se ha empeorado, lo cual lo demostraremos mediante los artificios legales que emplean los desarrolladores, sin que las autoridades municipales y estatales puedan hacer algo si se mantienen algunos huecos o inconsistencias jurídicas, como es el caso de la aplicación de los derechos de propiedad que

⁸ Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán Art. 1º, 10º y 14

subordinan a los de ordenamiento urbano cuando son empleados en forma deliberada, como lo abordaremos más adelante.

Dentro de la estructura orgánica del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo existe la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA) -cuyo antecedente inmediato es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SEDUE)-, la cual tiene la responsabilidad del ordenamiento urbano del estado, por lo que es la elabora el programa de desarrollo urbano estatal para la aprobación en el Congreso Local, e intervienen directamente a la elaboración de los planes de los centros de población, como un organismo coadyuvante, basándose en la propia ley que rige territorio michoacano,⁹ y por la falta de competencia técnica en los recursos humanos asignados para el desarrollo urbano en la mayoría de los ayuntamientos del estado También la SEDESOL federal tiene presencia en el Estado. Esta dependencia cuenta con una delegación en el estado, y subdelegaciones de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, así como de desarrollo social; para lo cual tiene coordinadores para los programas de microregiones, de unidad de vivienda, de ordenación del territorio, de programas especiales y de empleo temporal. En suma, Esta institución es la encargada de dar seguimiento a los programas federales que buscan un desarrollo urbano adecuado y del ordenamiento del territorio.

Sin embargo, aun con la intervención de la federación, del gobierno estatal, así como un marco legal para el ordenamiento urbano y con los planes Directores Urbanos vigentes, los desarrolladores inmobiliarios infringen la ley impunemente. Una forma de eludir el acatamiento de los ordenamientos urbanos, tienen como base la autorización de acciones consumadas, como sería el inicio de una construcción sin su licencia de construcción, la subdivisión o fusión de lotes fuera de norma, etc. El mecanismo consiste en que, por la falta de una vigilancia estricta en el crecimiento ordenado de la ciudad, los infractores a la ley –en este caso puede ser cualquier individuo, que podría ser alguien que lo hace por necesidad y desconocimiento pleno de la ley- realizan furtivamente sus actos, y una vez declarados ante las autoridades municipales, no les queda más que regularizar la propiedad para el pago de impuestos, derechos y servicios, ya que de otra manera tendrían que ordenar la demolición de las construcciones, y esto en la totalidad del país son decisiones realmente raras¹⁰

⁹ Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo

¹⁰ Dirección de urbanística municipal. Sahuayo Michoacán.

Podemos hablar de muchos agentes que intervienen para la consecución de estas acciones, como sería el caso de los líderes de las colonias, los partidos políticos, los caciques, políticos poderosos y los agentes inmobiliarios, y fue de vital importancia para nuestro estudio, -por la veta que encontramos- estudiar el papel que juegan los notarios públicos, los abogados y el poder judicial del Estado. A primera vista resultaría extraño que hablemos de la intervención de los jueces en los efectos anómalos en la planificación urbana, pero resulta, hasta cierto punto muy interesante el conocer cómo operan éstos en forma legal para regularizar un hecho que nace de una violación a la ley.

IV.- Mecanismos para infringir los ordenamientos urbanos

El estudio realizado se basó en algunos casos específicos para conocer la mecánica y los procedimientos legales que emplean estos agentes inmobiliarios, quienes por sus prácticas de acaparamiento de terrenos para sus proyectos impiden o dificultan el uso del suelo más conveniente en áreas de la ciudad que deben aprovecharse en fracciones más pequeñas,¹¹ cuyo fin primordial es el beneficio de sus habitantes y la preservación del medio ambiente que le rodea para mejorar su calidad de vida. Empero, con el objeto de obtener la máxima ganancia, producto de la renta del suelo, y aprovechándose de los derechos de propiedad –como veremos más adelante- ejecutan sus lotificaciones en forma irregular, con el pleno conocimiento del incumplimiento de los ordenamientos urbanos y evitando gastos para pago de derechos y trámites que se exigen para el otorgamiento de las autorizaciones.

En el caso que hemos investigado, el ahorro del promotor inmobiliario reside en la elusión de pagos por derechos municipales, en la omisión, tanto de la entrega de áreas de donación para el equipamiento urbano, como de las obras de infraestructura. La forma como opera es mediante la venta de terrenos en un predio lotificado con calles, pero sin haber hecho ningún trámite ante la autoridad municipal. De acuerdo a la normatividad, la escrituración de los lotes adquiridos bajo esta forma debe cumplir los requerimientos establecidos, como el mínimo de área y frente del predio permitidos, anchos requeridos y pendientes de calles, etc., por lo que legalmente no se deberían de regularizar esas ventas de terrenos; sin embargo, por otras leyes que atienden los derechos patrimoniales del suelo, esto se puede lograr con las desventajas para su poseedor, sin que el promotor obtenga alguna sanción.

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

Entre las figuras jurídicas que se recurren para lo anterior, son: la prescripción positiva (usucapio), la diligencia de información testimonial ad perpetuam para suplir título escrito de dominio y la manifestación de predio ignorado, entre las más importantes.¹² Estos elementos jurídicos se crearon para la regularización de predios irregulares, sobre todo para personas de bajos recursos que los ocupan pacíficamente como única posibilidad para acceder a suelo y vivienda; empero, ha sido aprovechado por promotores inmobiliarios para regularizar sus proyectos que tomaron la misma vía de irregularidad a fin de obtener cuantiosas ganancias.

La prescripción positiva atiende la regularización de un predio ocupado por la vía ilegal, lo cual se hizo de forma pacífica, pública y después de haberlo habitado por un tiempo determinado, sin que nadie lo haya reclamado. Para el caso que nos ocupa, si los compradores de lotes no ejercen ninguna acción judicial contra el fraccionador, pueden demandar la regularización de su predio por esta vía, pero deben esperar un mínimo de cinco años, lo cual no es necesario por haber sido una compra legal, debiendo recurrir a la siguiente figura jurídica.

La diligencia de información testimonial ad perpetuam para suplir título escrito de dominio es el medio para lograr la legalización de un predio a un comprador de buena fe, pero que por alguna razón no la puede obtener por los medios formales, como es el caso de los lotes vendidos por un promotor inmobiliario, quien deliberadamente no cumple con los requerimientos establecidos. En este caso, el propio fraccionador conmina a los compradores de sus lotes para que lo demanden judicialmente, sabiendo que el juez dará una solución favorable para éstos, sólo mediante el acreditamiento de su propiedad y el reconocimiento de dichas ventas, pero sin hacer cumplir las exigencias en materia de ordenamiento urbano. Con la orden judicial del juez, los fedatarios públicos expiden las escrituras a los compradores de los predios, por lo que el Ayuntamiento municipal, ante los hechos consumados, tiene que atender las necesidades de servicios de la población, y legalmente poco pueden hacer en contra del fraccionador.

Finalmente, **la manifestación de predio ignorado** es un procedimiento jurídico, mediante el cual los predios rústicos y urbanos que no estén inscritos en el Catastro, pueden hacerlo mediante manifestación que presenten los propietarios o **poseedores** ante la oficina recaudadora o ante la Tesorería del Estado. Los propietarios o poseedores de los lotes que pretenden regularizar por este medio, deben dar aviso a los municipios sólo con el fin de

¹² Gobierno Federal. Código civil de la federación.

certificar el lugar donde se encuentra dicho predio; sin embargo, los jueces no verifican si hay autorización para el Fraccionamiento por parte de la dirección de Urbanística municipal, la cual sólo debe dar constancia sobre la ubicación del predio -como si diera un Visto Bueno-, y se pide testimonio de los vecinos sobre las medidas de sus colindancias a fin de evitar controversias futuras.

Con base en lo anterior, es urgente la intervención del Congreso Federal y de las Cámaras de Diputados locales (estatales) con objeto de adecuar las leyes para cerrar el camino que han seguido estos especuladores urbanos y obligar a que cumplan con la normatividad urbana, sin afectar los derechos de propiedad y de posesión de la tierra. Aunque la expansión de las ciudades en México sigue sin obedecer el orden necesario para una mayor calidad de vida para la población, -aclarando que existen otros factores, además del caso que nos ocupa-, desafortunadamente tanto a nivel federal como estatal, este tema no figura en la agenda parlamentaria, por lo que es una obligación de los especialistas en desarrollo urbano actuar en la esfera política, en la que la clave es la participación ciudadana.

Bibliografía

Cordera, Rolando. Desigualdad Regional. Este trabajo es parte de la investigación “Superación de la Pobreza y Universalización de la Política Social” del Centro de Estudios del Desarrollo Económico de México (CEDEM) de la Facultad de Economía, UNAM. México 2002.

Chávez de Ortega Estefanía. Urbanismo en ciudades medias y pequeñas. Universidad Nacional Autónoma de México. 1ª. Edición, 1996, México

Comisión Económica para América Latina. (CEPAL) Los asentamientos humanos en la región: de Vancouver a Estambul. 1997

De Solano, Francisco. Normas y leyes de la ciudad hispanoamericana, 1492-1600. Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Centro de Estudios Históricos, Madrid, 1996, tomo I, pp. 242-244. Tomado de www.biblioteca.tv/artman2.

Dobb Maurice. Estudio sobre el desarrollo del capitalismo. Editorial Siglo XXI. México 12ª. Edición, 1981

Flores González Sergio. Desarrollo sustentable y legislación urbana en México. Tomado de René Valdivieso et. al. Importancia y Perspectivas del Desarrollo Sustentable en México. Editorial de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, México, primera edición

Gallegos Contreras, Jorge. Institucionalización de la Planeación. Evaluación y Resultados. Artículo publicado en “El Desarrollo Regional en México” Análisis y Perspectivas. AMECIDER. UNAM. 1998, México.

Gobierno del Estado de Michoacán. Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán de Ocampo 1992-1998.

Gobierno Federal. Código Civil de la Federación.

Henry Lefebvre. El pensamiento marxista y la ciudad, Editorial extemporáneos, México, 1973

INEGI. Censos de población y vivienda. 1990

INEGI. Censos de población y vivienda 2000

INEGI. Censo de Población y Vivienda. 2010

Ramírez Bravo, Margarita. El Desarrollo Urbano en Acapulco. La normatividad para su ordenamiento y sus efectos en la Zona Diamante. Tesis de maestría en Planeación Urbano-Regional. Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la ESIA-UZ, IPN, México 2009.

Ramírez Brun, Ricardo. Estado y acumulación de capital en México. Dirección General de Publicaciones UNAM, México, segunda edición 1983

SEDESOL. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio. Página WEB

Unikel Luis. El Desarrollo Urbano en México. Edic. de El Colegio de México; México, 1972