

UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO

DIVISIÓN DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO.



**INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO
URBANO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO;
EL USO DEL SUELO Y SUS CAMBIOS.**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

PRESENTA

LIC. JOSÉ DE JESÚS VELÁZQUEZ HERNÁNDEZ

ASESOR: DR. JOSÉ DE JESÚS RAMÍREZ MACÍAS

MAYO DEL 2014

Introducción.

Reza un refrán popular *“El que no sabe a dónde va, es seguro que no llegará a ningún lado”*. De ahí la importancia de planear y programar acciones.

El refrán citado, no solo aplica a los seres humanos, sino también a los gobiernos. Es indispensable que existan instrumentos de planeación a corto, mediano y largo plazo, así como a nivel Federal, Estatal y Municipal, en virtud de la diversidad de acciones para atender por parte de los entes públicos. Acciones que incluso deben de proyectarse a varias administraciones, derivado de su posible complejidad.

El tema de la planeación en la administración del desarrollo urbano, es reciente en nuestro país, ya que incluso las primeras legislaciones generales en la materia, fueron promulgadas en la década de los sesenta del siglo pasado. Leyes que al ser generales, obligaban tanto a las entidades federativas como a los municipios a crear normatividad al respecto. Situación que no fue sencilla, debido en gran parte a la falta de control y administración en el territorio.

No obstante que en su momento, las acciones gubernamentales fueron “blandas” o incluso “nulas” en muchos aspectos, el mismo crecimiento desordenado de las ciudades, así como la escases de recursos naturales indispensables para el desarrollo humano, como el agua, han orillado a las autoridades inmiscuidas en el tema a poner manos a la obra en este asunto.

También es verdad que la sociedad está jugando un rol importante en este rubro, ya que cada vez demanda con mayor fuerza que la autoridad haga valer su jerarquía y soberanía en la aplicación de las leyes, y que efectivamente propicie una adecuada convivencia entre sus habitantes.

Lamentable es, que la misma generalidad jurídica de la materia, involucre a los tres niveles de gobierno, esto en razón de la heterogeneidad de las

administraciones públicas que tienen competencia en este rubro. Toda vez que tanto la legislación, la doctrina y los investigadores concuerdan en que los centros de población deben contar con una “congruencia” entre sí, es decir, que debe existir una armonía no solo en los centros de población, sino desde el uso o aprovechamiento que se le pueda dar al territorio.

Pudiera suponer un neófito del tema, que el propietario de alguna porción de tierra, le pueda dar el uso que mejor le parezca, mientras sea lícito, toda vez que “es de su propiedad”, y también puede defender férreamente esa postura, incluso ante los tribunales. Sin embargo, no debemos perder de vista que desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que la “propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Además de que también dispone un principio general del derecho que “El bien público está por encima del particular”. Por lo que compete los tres niveles de gobierno de la administración pública, tutelar el desarrollo urbano en todo el territorio nacional.

Se hace alusión a la complejidad de la administración del territorio por parte de los tres niveles de gobierno, debido que de por sí no solo las entidades federativas son heterogéneas entre sí, sino también los municipios, los cuales, por citar un ejemplo, en el Estado de Guanajuato, en los 46 municipios que lo integran, se encuentra una diversidad bastante marcada no sólo en su geografía, sino también su cultura, idiosincrasia, economía e.t.c., lo que también se replica en su administración del territorio.

Si bien es cierto que el artículo 115 de la Constitución Federal dispone que no habrá autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Municipios, también lo es que ese mismo numeral dispone que los Municipios son autónomos en términos de las legislaciones estatales. Por consiguiente, se podría suponer que la administración del territorio en el país es en forma vertical descendente (incluso así lo dispone la legislación general de la materia), es decir, que los planes y programas estatales deben ser congruentes con el Plan Federal y a su vez, los planes y programas municipales deben ser congruentes con los planes y programas federales y estatales. Situación que como se observará en el desarrollo de la presente investigación, no necesariamente es así, sino que en la mayoría de los casos, al menos en el estado de Guanajuato, existe incluso una anarquía en el rubro del desarrollo urbano. Anarquía que incluso se puede pensar que genera o propicia o

solapa el propio gobierno del Estado, ello en razón de que inclusive este ente gubernamental, nunca ha realizado la elaboración de los instrumentos de planeación en el término que las leyes han dispuesto, y no solo eso, tampoco ha supervisado que los entes municipales cumplan con la elaboración, ni aplicación de los mencionados instrumentos de planeación, no obstante que incluso la ley de la materia de 1997 (que estuvo vigente hasta el año 2012), dispuso que se creara una “Procuraduría del Desarrollo Urbano”, que por supuesto nunca se creó, y que esta entidad tenía atribuciones para realizar esta supervisión, e incluso iniciar procedimientos en contra del incumplimiento a las disposiciones jurídicas y a los instrumentos de planeación.

Se ha hecho énfasis en la incorrecta aplicación de la normatividad en materia de desarrollo urbano por parte de los municipios del estado, porque el presente trabajo de investigación, trata precisamente sobre el cambio en los usos del suelo que originalmente se le ha asignado al territorio, que las propias administraciones municipales han aprobado y publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. Lo que pudiera resultar paradójico, sin embargo no lo es, ya que estos cambios generalmente son aprobados por Ayuntamientos de distintas administraciones, y sin contar en la mayoría de los casos, no solo con la totalidad de los requisitos que señala la ley, sino ni siquiera con un estudio de compatibilidad y sin contar tampoco con una factibilidad de servicios.

Lo aseverado no significa que los Ayuntamientos sean los únicos responsables, se puede considerar que es un problema multidimensional, ya que los responsables directos son las dependencias públicas de los diversos ámbitos de gobierno, sin embargo, también es de hacer notar que la propia sociedad no se involucra mucho en estos temas, salvo en casos muy particulares, como el del Lomas de Atotonilco, de San Miguel de Allende, o el del Cerro de la Bufa, en Guanajuato, Capital. Casos en que a pesar de que el Ayuntamiento aprobó los cambios de uso de suelo asignados en el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, la sociedad se manifestó y no tuvieron efecto esos cambios de uso de suelo. Pero esos casos son contados, en la mayoría de los cambios de uso de suelo, la población en general no se entera o si se entera es apática al tema.

Como se comento, la legislación y la intervención gubernamental en esta materia es relativamente nueva, sin embargo, en el Estado de Guanajuato, recientemente se promulgó un Código de Territorial, el cual está a la vanguardia en esta materia, pero que a la fecha apenas se está implementando y falta por elaborar el Programa en materia de desarrollo urbano, no obstante que debió de estar

concluido en el mes de febrero, del año 2013. Instrumento indispensable para que los Ayuntamientos Municipales, puedan elaborar su programa municipal en esta materia, derivado de que estos programas deben ser congruentes con el programa estatal, y el no existir el programa municipal, obviamente no se puede supervisar esa congruencia.

Se comentó que existe en Guanajuato un nuevo Código Territorial, que está a la vanguardia en materia de ordenamiento territorial, incluso a nivel nacional, sin embargo, en esta investigación analizaremos el desempeño que han tenido las autoridades involucradas en la supervisión de la normatividad existente, lo que obligadamente nos conduce a la pregunta ¿es necesario promulgar nuevas leyes, o solo basta con aplicar adecuadamente las existentes? Esa y otras interrogantes se analizaran en el presente trabajo de investigación, a efecto de tratar de vislumbrar un adecuada planeación, programación y sobre todo evaluación, no solo de los instrumentos de planeación, sino también de los entes encargados de aplicarlos y vigilar su cumplimiento.

Capítulo 1. El Territorio como elemento precedente del Estado. Necesidad de que el Estado regule y administre su territorio.

La ciudad (polis) es una de las cosas que existen por naturaleza; y el hombre es, por naturaleza, un animal político.

Aristóteles.

1.1.- La Soberanía del Estado sobre su territorio.

El territorio al igual que la población, es un elemento previo del Estado e indispensable para su creación y subsistencia. Lo anterior en virtud de que los seres vivos para desarrollarse materialmente necesitan un lugar en el espacio, en el cual posteriormente se puede constituir un Estado, ficción político- jurídica creada para la obtención del bien común. El Estado en la atribución positiva sobre el territorio, derivada la soberanía que se le concede por parte de sus habitantes para la procuración de ese ansiado “bien común”, está obligado a procurar el desarrollo integral de los habitantes, los cuales tienden a desarrollarse naturalmente en espacios geográficos determinados, los cuales deben ser adecuados y determinables en el ámbito espacial de su competencia, debido a que para poder procurar su teleología, necesita administrar, planear y conservar su territorio, requisitos indispensables para que logre cubrir desde las necesidades básicas, hasta la auto realización de sus habitantes, así como para poder procurar su existencia, progreso y en algunos casos, inclusive su expansión.

Para lograr esa mencionada teleología, el ente estatal está obligado a vigilar el ámbito espacial de su competencia, cubrir mediante la prestación de servicios públicos las necesidades básicas de su población, prever, ordenar y administrar el

crecimiento armónico de sus centros de población, conforme a los instrumentos de planeación que cumplan este propósito en sus tres ámbitos de competencia física que comprende el ámbito espacial de estado, el terrestre, el aéreo y el marítimo. Que no obstante la propia carta magna estipula el ámbito de gobierno competente para cada zona, recurso e inclusive actividad, en ocasiones es difusa esa división de competencias y soberanía sobre el territorio, además de no contar en ocasiones con recursos humanos o materiales para ejercer de forma apta esa atribución.

La insuficiencia de recursos o la falta de capacidad para ordenar adecuadamente el territorio, por parte de las diversas autoridades implicadas, no es de forma alguna justificable, ya que la autoridad está obligada a limitar incluso, el uso del suelo, a efecto de logara el citado bien común, *“la justificante de esa limitación a las decisiones particulares se basa en el interés público que implica la utilización racional del suelo y la ordenación coherente de la ciudad en la que todos los habitantes –propietarios o no- conviven y desarrollan en condiciones optimas.”*¹

1.2.- Legislación y planeación del desarrollo urbano.

En nuestro país, el tema de desarrollo urbano en materia legislativa y de planeación, no ha avanzado con la rapidez que lo ha hecho en otros países, no sólo en países europeos o desarrollados, sino incluso de Suramérica. Debido que en algunos casos las circunstancias territoriales, económicas o incluso de atracción de inversiones o deterioro del hábitat natural, han obligado a insertar en la agenda política de las administraciones estatales, precisamente el tema de la planeación y regulación del desarrollo urbano, así como el de la sustentabilidad.

No obstante lo anterior, cabe resaltar que ha existido en el Estado Mexicano un desarrollo heterogéneo en este tema, derivado en gran parte por los tratados

¹ Jiménez Dorantes, Manuel. *Constitución y Urbanismo*. 1ª ed. México, Universidad Autónoma de México, 2006. p. 45.

internacionales que se han celebrado, mismos que han obligado a tomar en consideración de forma emergente acciones en el territorio, creando legislación reglamentaria o reformando o abrogando la existente, a efecto de poder dar cumplimiento a las obligaciones y compromisos contraídos por conducto precisamente de esos tratados o convenios internacionales, además del tema de los derechos humanos, que inciden en varios aspectos del desarrollo integral de los individuos en su interacción con el medio ambiente, que converge de forma plena en el desarrollo urbano.

También han existido avances en el ámbito científico, mediante estudios realizados por especialistas en este tema, necesarios inclusive, para de igual forma, implementar también reformas legales necesarias a nivel federal y estatal, sin dejar de lado la participación ciudadana en este rubro, que cada día se interesa más en el tema del desarrollo urbano y en el desarrollo ecológico y sustentable, para lograr una adecuada armonía de la sociedad con el medio ambiente, como señala Jiménez Dorantes, “La participación de la iniciativa privada en el urbanismo intenta funcionar- con algunas disfunciones- como detonador del desarrollo urbano en apoyo a las actividades públicas.”²

Muestra de ello, es la normativa que obliga a la industria de la vivienda a cumplir con requisitos ecológicos y ambientales para poder procurar un mejor desarrollo sustentable, así como para ahorrar el consumo de combustibles fósiles, mediante la implementación de focos ahorradores, calentadores solares, filtros de agua, e.t.c. (las llamadas ecotecnologías incluidas en el programa “Hipoteca Verde”)³.

También ilustra lo anterior, el desempeño de las atribuciones de las propias instituciones encargadas del desarrollo urbano en los tres niveles de gobierno,

² Idem, p. 47.

³ <http://portal.infonavit.org.mx>

tratando de promover e implementar en lo posible las “*ciudades humanas*”⁴, en las cuales se prioriza la movilidad humana, mediante la implementación de ciclo vías para fomentar el uso de bicicletas, así como la ampliación, reforestación y dignificación de las vías públicas, sobre todo en los centros históricos de los municipios. Además de lo anterior, también se ha tratado de priorizar el uso del transporte público, en lugar del uso del automóvil particular “vivir cerca, manejar menos”⁵. Últimamente mediante programas federales, estatales y municipales se ha tratado de ampliar las banquetas, calles y espacios públicos, para hacerlos “atractivos” para el peatón y procurar la cercanía entre los asentamientos humanos y los centros de prestación de servicios, para construir ciudades abiertas e integradas al tejido urbano, así como redensificar y volver a habitar los centros urbanos tradicionales y no solo generar espacios nuevos, alejados de la ciudad, para con ello procurar generar comunidad, capital social y sustentabilidad.

1.3.- Perspectiva y realidad en el desarrollo urbano.

En no pocas ocasiones, al menos en el Estado de Guanajuato, es complicado en demasía implementar no sólo las estrategias o los instrumentos de planeación del desarrollo urbano, sino inclusive la propia ley que regula esta actividad pública, jurídico- administrativa, sobre todo a nivel local, derivado de la temporalidad de las administraciones municipales y la priorización de acciones que se consideran en este nivel de gobierno (generalmente acciones a corto plazo, dentro del periodo de su administración, que en Guanajuato es de 3 años), que en su mayoría se prepondera la inversión en la obra pública, obras de impacto social perceptible por la población, o que generen identidad de la población hacia la administración municipal en curso, acciones que incluso en ocasiones va totalmente en contra de los principios básicos del desarrollo urbano tutelados por la propia normatividad, lo que

⁴ <http://iplaneg.guanajuato.gob.mx/nueva-politica-de-desarrollo-urbano>

⁵ Owen’s David, The Green Metropolis, Manifesto of Urbanism.

genera desigualdad entre los municipios y mas notoriamente en las ciudades, ya que entre otras circunstancias es desigual el presupuesto, puede ser distinto el perfil de los funcionarios públicos de uno a otro municipio en materia urbana, es diferente la capacidad de atraer recursos públicos estatales y federales, diverge la capacidad de generar proyectos viables conforme a los términos y plazos de la propia normatividad entre otros varios factores, y sobre todo en entidades federativas tan paradigmáticas como lo es el Estado de Guanajuato, Estado en el cual existe una muy marcada diferencia entre ciudades, debido a sus actividades económicas preponderantes, su uso del suelo en relación a su propia vocación, existen diferencias marcadas en cuanto al número y cultura de sus habitantes, así como también la ubicación geográfica en que se encuentran asentados, incidiendo además el clima y la distancia que los separa de la Capital del Estado o incluso de otra ciudad, así como las dificultades que en ocasiones se tienen para el simple traslado no solo de mercancías o materias primas, sino de personas. Podemos poner como ejemplo las ciudades del corredor industrial, que son: León, Celaya, Salamanca e Irapuato. En contraposición de las ciudades de la Región I Noreste, que son: Atarjea, Xichú, Santa Catarina y Victoria. Ya que las primeras son ciudades altamente pobladas, cuentan con la totalidad de los servicios públicos y con una infraestructura adecuada, en ellas su actividad preponderante es la industria y el comercio, se han atraído empresas internacionales para instalarse en ellos, por ejemplo. Mientras que en las segundas, inclusive por su propia ubicación geográfica, son ciudades con pocos habitantes, con poca actividad industrial y comercial y se carece, inclusive de uno o varios servicios públicos, existe marginación y hay gran índice de analfabetismo y migración.

Situaciones de desigualdad y pobreza que se han creado en ocasiones por su propia ubicación geográfica (como se ha dicho), ya que tradicionalmente, aunque la demarcación territorial del municipio cuente con terrenos fértiles y aptos para la agricultura, estos terrenos son de riego de temporal, y derivado de la escases de agua, los mismos casi siempre se encuentran desaprovechadas y abandonada esa

actividad. También tiene mucha injerencia en esta desigualdad, la diferencia cultural o inclusive histórica, ya que algunas de estas ciudades, en algún momento de la historia, tuvieron un elevado auge económico e industrial, derivado a la explotación de minas, de la agricultura, de la explotación forestal o simplemente por ser lugar de paso entre centros comerciales. Situaciones que a la fecha han cambiado por diversas circunstancias, cambiando con ello, la economía, el desarrollo de esas comunidades y marginándolas al no contar con los ingresos necesarios para cubrir las necesidades básicas para no solo su desarrollo sino para en algunos casos su subsistencia.

Acontecimientos y cambios negativos, que en gran medida se pudieron evitar o al menos prever, si se hubieran implementado adecuados planes y programas de desarrollo urbano y de desarrollo económico, por citar algunos, toda vez que por lo menos la explotación de las minas es previsible en cierta medida su grado de explotación, buscando además otras maneras de aprovechar el territorio para que la población pueda vivir de forma digna.

Derivado de lo anterior, es menester que el Estado implemente acciones jurídicas, programables y de planeación, a efecto de que el desarrollo urbano y rural no sea heterogéneo, circunstancial y aislado, como lo ha sido a la fecha en la mayor parte del territorio estatal, sino que este desarrollo sea de forma homogénea, obviamente respetando la idiosincrasia, costumbres, entorno natural y patrimonio cultural y arquitectónico de cada municipio y de cada comunidad, para crear un desarrollo armónico en el Estado de Guanajuato.

Se hizo énfasis en la necesidad de que Estado implemente acciones jurídicas para procurar esta armonía, pero no sólo promulgando leyes, reglamentos, decretos o disposiciones administrativas, sino también procurando el cumplimiento de la normativa existente, ya que no obstante que desde la década de los setenta existe legislación a este respecto⁶, existen crecimientos desordenados, ya que como

⁶ Ley General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial de la Federación 26 de mayo de 1976.

señala Adrian Guillermo Aguilar, *“la planeación no ha implicado siempre la aplicación de los planes. A pesar de que ellos e han elaborado en todos los niveles, rara vez se han hecho operativos.”*⁷

1.4.- Distorsiones en el desarrollo urbano.

Tener un control estricto en el desarrollo urbano de las ciudades, no es un tema sencillo, y mientras mas grande es la urbe, más complicado se vuelve vigilar e inhibir el establecimiento de asentamientos humanos irregulares.

Este fenómeno, en algunos casos se gesta como consecuencia de la imposibilidad de algunas familias para acceder a la adquisición de una vivienda que ofrece el mercado inmobiliario regulado, reconocido y establecido legalmente, ya sea porque no se dispone de la cantidad económica necesaria para la compra del bien inmueble, o bien porque el demandante no es sujeto de algún tipo de crédito para adquirir un bien raíz, sea este un lote de terreno, una vivienda construida o la propiedad proporcional de un régimen en condominio. Por lo que al no contar el solicitante con alguna de estas alternativas, opta por buscar una opción viable a sus posibilidades, encontrándola generalmente en el mercado inmobiliario irregular, el cual en la mayoría de las ocasiones, mediante asociaciones civiles o cooptaciones, transmite la posesión de un bien inmueble (generalmente lotes baldíos y delimitados solamente a raya de cal) en zonas que no cuentan con un uso de suelo habitacional, no cuentan con factibilidad de servicios públicos, se encuentran en zonas alejadas de los centros de población e inclusive en terrenos ejidales. Inmuebles que al no contar con ningún tipo de autorización, servicio público ni mucho menos, obras de urbanización y por obvias razones, carentes del uso de suelo idóneo, se transmite a los particulares, como ya se mencionó, solo la posesión del mismo y no la propiedad del bien, precisamente debido a esa irregularidad con que se gestó el desarrollo, en virtud que se crean al margen de la legislación y normativa correspondiente. Sin contar, además de que estas operaciones son tipificadas como el delito de “Afectación al Ordenamiento Urbano”, el cual consiste en:

⁷ Aguilar, Adrian Guillermo. La política urbana y el Plan Director de la Ciudad de México, ¿proceso operativo o fachada política? Estudios demográficos y urbanos: México, D.F. El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano: v. 2, no. 2 (5) (mayo-ago. 1987), p. 274.

ARTÍCULO 262. A quien promueva, induzca o aliente la formación o construcción de asentamientos humanos irregulares, causando un perjuicio público por sí o por interpósita persona; o al que fraccione, enajene o se comprometa a enajenar en forma fraccionada o en lotes, un terreno urbano o rústico, propio o ajeno, con o sin construcciones, sin el previo permiso de las autoridades competentes, o cuando existiendo éste no se hayan satisfecho los requisitos de tal permiso, se le impondrá de tres a nueve años de prisión y de cien a mil días multa.

Cuando se trate de servidores públicos y se encuentre en cualquiera de los supuestos de este artículo, la pena se aumentará en un medio, y la destitución del empleo o cargo e inhabilitación de uno a diez años para desempeñar cualquier función pública.

En todo caso, la reparación del daño referida en la fracción **VI** del artículo **99-b** deberá ser pagada a la administración pública municipal del lugar en donde se ubique el inmueble.⁸

No obstante de que los adquirentes no tienen, como se señaló, ni seguridad en la tenencia de la tierra, ni tampoco servicios públicos, esta es en la mayoría de los casos, la única alternativa que tienen las familias de escasos recursos, que no cuentan con los beneficios y requisitos mencionados previamente para el acceso a una vivienda digna, no obstante que es una garantía humana contemplada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin mencionar que el mercado demandante al ser elevado, genera oferta de tierra en este sentido, aun y sea falta administrativa y delito, como se citó.

Se hace atractiva la posesión de los lotes gestados en la irregularidad y al margen de cualquier trámite de autorización de fraccionamiento, debido a que en comparación con el precio y los requisitos para adquirir un lote de terreno legalmente autorizado, con un uso de suelo habitacional, o en zona de crecimiento, el precio de

⁸ Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 88, segunda parte, de fecha 2 de noviembre del 2001.

los lotes irregulares es bastante económico, se otorgan múltiples facilidades para adquirirlos, ya que se pactan plazos muy amplios para cubrir el monto convenido y se otorga la posesión de forma inmediata, por lo que la mayoría de los adquirentes ocupan de inmediato los inmuebles entregados, no obstante que no cuentan con ningún tipo de servicio público, ni obra de urbanización. Lo que no obstante existan instrumentos de planeación, legislación en la materia y voluntad política y administrativa en algunos casos, se genera un crecimiento urbano desordenado, excluyente, inseguro, insalubre y desigual.

Al desarrollarse este fenómeno de marginación, además de concentrar comunidades de escasos recursos en espacios determinados, al verse rebasado el propio Estado para propiciar las condiciones idóneas para que este sector social pueda obtener una vivienda digna y decorosa, como lo mandata el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se comienza a perder el control del desarrollo urbano en el ámbito territorial. Lo mencionado ha generado acciones por parte de los gobiernos federales, estatales y municipales, pero en su mayoría para el único efecto de apoyar a los habitantes regularizando la tenencia de la tierra (conforme lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Municipios solo pueden intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra, no regularizarla por sí mismos), debido en la mayoría de los casos por manifestaciones o presión social, porque han sido alcanzados por la mancha urbana o porque cuentan con un alto porcentaje de consolidación.

1.5.- Acciones federales para regularizar la tenencia de la tierra.

La Federación, lleva a cabo el procedimiento de regularización de la tenencia de la tierra por conducto de la **“Comisión para la Regularización de la Tenencia**

de la Tierra” (CORETT)⁹, organismo descentralizado del Poder Ejecutivo Federal que tiene como objetivo regularizar la tenencia de la tierra urbana, en los asentamientos humanos irregulares, ubicados en predios de origen ejidal, comunal y federal. Este programa hasta el año 2012 lo estuvo llevando a cabo la SEDESOL, y a partir del año 2013, lo realiza la recién creada Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

La Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, cuenta también con el “Programa de apoyo a los avecindados en condiciones de pobreza patrimonial para regularizar asentamientos humanos irregulares (PASPAH)”¹⁰, el cual básicamente consiste en otorgar un subsidio de diez mil pesos, o el equivalente al costo de la escrituración en caso que sea menor dicho costo, a las familias que se encuentren en situación de pobreza y que habiten en asentamientos humanos irregulares, el subsidio entregado es para que puedan contar con la certeza jurídica respecto a al bien inmueble que habitan, mediante la obtención de su escritura pública o el título de propiedad respectivo, aplicable en los polígonos en que la CORETT interviene. Este programa, ai igual que la CORETT, hasta el año 2012 fue llevado a cabo por la SEDESOL.

1.6.- Acciones estatales para regularizar la tenencia de la tierra.

En el Estado de Guanajuato, la regularización de la tenencia de la tierra se realiza a través de la “**Comisión Intersecretarial para a Vivienda Popular por Autoconstrucción” (CIVIPA)**¹¹, órgano de coordinación en el ejercicio de los programas de regularización de asentamientos humanos irregulares, la cual tiene

⁹⁹ Acuerdo Presidencial, publicado el 20 de agosto de 1973 en el Diario Oficial de la Federación.

¹⁰ ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPAH), Para el ejercicio fiscal 2013. Diario Oficial de la Federación, 28 de febrero de 2013.

¹¹ Decreto Gubernativo número 43, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 26 de marzo de 1993

atribuciones para realizar estudios generales para proponer al Ejecutivo del Estado la expropiación vía decreto gubernativo, para posteriormente donar al municipio el predio expropiado, para que una vez los poseionarios acrediten esa calidad mediante los medios probatorios idóneos, se puedan escriturar individualmente los lotes de terreno y con ello regularizar la tenencia de la tierra. Este procedimiento lo coordina el recién creado Instituto de Seguridad en la Tenencia de la Tierra del Estado de Guanajuato¹², órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno.

Cabe señalar que la CIVIPA no realiza de oficio, el citado procedimiento, sino que lo tiene que presentar el municipio por conducto de la unidad administrativa encargada de la planeación del desarrollo urbano o por medio de las llamadas COMURES (Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra), con las que cuentan la mayoría de los municipios del estado. Estas comisiones son las encargadas de integrar los expedientes que contienen los censos de población y ocupación de los predios, así como de proporcionar la información sobre los antecedentes de los predios y de las personas que son las propietarias legítimas de los mismos, para obtener su aprobación en el inicio del trámite y ponerlo a consideración de la CIVIPA, para que una vez cumplidos los requisitos que señala su Reglamento interior, ponerlo a consideración del Ejecutivo del Estado para que emita el Decreto Expropiatorio correspondiente.

Esta Comisión se encuentra entregada por las siguientes dependencias:

I.- Secretaría de Gobierno.

II.- Secretaría de Desarrollo Social y Humano.

III.- Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato.

IV.- Dirección General de Registros Públicos de la Propiedad y Notarías

¹² Decreto Gubernativo número 7, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 7 de diciembre de 2012.

V.- Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración.

1.7.- Acciones municipales para regularizar la tenencia de la tierra.

Como se señaló previamente, los Ayuntamientos del Estado de Guanajuato, inician las acciones de colaboración con el Ejecutivo del Estado para la regularización de la tenencia de la tierra, por conducto de los Institutos Municipales de Vivienda, por medio de los Institutos Municipales de Planeación (IMPLAN), por unidad administrativa encargada de la planeación del desarrollo urbano o incluso por las propias Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra, y hasta ahí llega su competencia tanto jurídica como administrativa en este sentido. Lo anterior, derivado de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 115), la Ley General de Asentamientos Humanos, la Constitución Política del Estado de Guanajuato, la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato (abrogada) y El Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato (vigente), disponen que los Ayuntamientos sólo **colaboraran** en la regularización de la tenencia de la tierra, mas no la regularizaran. Ya que ningún dispositivo legal faculta a los Ayuntamientos a emitir este tipo de actos jurídicos.

No obstante que ninguna legislación otorga facultades para regularizar la tenencia de la tierra a los Ayuntamientos, como se cito con antelación, en el Estado de Guanajuato han existido acuerdos de Ayuntamiento paradigmáticas en esta materia, como las realizadas por el Ayuntamiento de Guanajuato, administración 2009- 2012, en las cuales, dicho Ayuntamiento regularizó alrededor de 13 asentamientos humanos irregulares, no obstante que como se cito previamente carecen de atribuciones para ello, y en algunos casos los predios regularizados ni siquiera se encontraba ningún asentamiento humano, lo que transgrede notoriamente el principio de legalidad.

1.8.- Efectos de los asentamientos humanos irregulares. ¿Lo que comienza mal, termina bien?

Como se puede observar en los programas y acciones para la regularización de la tenencia de la tierra, las autoridades sólo regularizan o legitiman lo que desde su gestación fue irregular, por lo que se pudiera concluir irónicamente que “el fenómeno que comienza mal, termina bien”, pero no es así, ya que al no seguir un trámite debidamente estructurado, planeado y conforme a los lineamientos básicos para el desarrollo de un asentamiento humano, careciendo incluso en la mayoría de los casos de un trazo adecuado, de las dimensiones mínimas en el ancho mínimo de calles, de guarniciones, de banquetas y sobre todo adolecen de áreas verdes, áreas de donación y por consiguiente, del equipamiento de esas áreas, lo que genera una acumulación excesiva de personas en espacios reducidos y carentes no solo de la más mínima comodidad, sino de incluso espacios dignos.

Sin contar además, que al desarrollarse estos asentamientos al margen de cualquier tipo de previsión pública, no existen rutas de transporte público, por lo que para trasladarse a algún centro urbano cercano, es necesario recorrer a pie grandes distancias, solamente para poder tomar algún transporte público. También es necesario hacer énfasis en la complejidad de acceder a la educación básica de los menores, por lo comentado de las distancias que se deben recorrer para lograr llegar al centro de instrucción más cercano. El acceso a la atención médica o simplemente para adquirir alimentos para subsistir, es todo un problema.

Por lo que no obstante, que en la mayoría de los casos, por el simple transcurso del tiempo se obtiene la seguridad en la tenencia de la tierra, mediante algún decreto gubernamental, mediante algún programa social o incluso mediante algún litigio ventilado ante el Poder Judicial, los habitantes no gozan de un desarrollo idóneo para vivir, ni digno en muchos casos y por demás, estos fenómenos generan

un desorden urbano, que rompe con casi cualquier proyecto de desarrollo urbano organizado o armónico.

Cabe señalar que en las ciudades que albergan gran cantidad de habitantes en sus centros de población, en ocasiones no se cuenta con zonas de reserva para el crecimiento urbano en la delimitación territorial del municipio, lo que comúnmente orilla a cambiar los usos de suelo a los Ayuntamientos, sin que se cumpla a cabalidad lo dispuesto por la legislación de la materia, lo que genera desorden al no prever un crecimiento planeado de los asentamientos humanos, sumándole a ello la falta de control e inhibición en la gestación de nuevos asentamientos humanos irregulares. Por lo que en estos espacios geográficos, *se vuelve más difusa la división entre urbe y campo, o la las llamadas zona urbana y zona rural.*¹³ Ya que la vocación o el uso de estos inmuebles que en algunos casos es “agrícola” o “agropecuaria”, los Ayuntamientos autorizan cambios de esos usos a “habitacional”, para desarrollar zonas residenciales o de habitación popular, pero son contar con las ventajas de las zonas rurales, como los espacios abiertos o las grandes áreas verdes, pero tampoco con los servicios públicos ni la infraestructura con que cuenta la zona urbana, además de que en muchos predios en los que se efectúan estos cambios de uso de suelo, no cuentan en muchos casos, ni siquiera con una factibilidad de dotación o prestación de servicios públicos, ni tampoco existe infraestructura que articule la prestación de los servicios básicos. Lo que con el paso del tiempo, sólo hereda problemas a las propias autoridades municipales, ya que conforme a la propia constitución federal, los Ayuntamientos están obligados a proporcionar los servicios públicos. Y al encontrarse estos asentamientos lejos de la mancha urbana, lo que por obvias razones es oneroso y complejo el hacer llegar los servicios públicos a esos lugares.

¹³ Singer Paul, Economía Política de la Urbanización - Siglo XXI Editores. P. 7.

Capítulo 2 Antecedentes de la planeación del desarrollo urbano en el Estado de Guanajuato, en la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI.

Guanajuato no sólo es un cúmulo de monumentos arquitectónicos y monumentos sin igual, sino que es una ciudad viva, en movimiento; que nació y creció configurando de época en época, el cuerpo y la fisonomía que tiene actualmente.

Rafael Villagómez Mapes.¹⁴

2.1.- Ley de tierras ociosas y Ley reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, que fija la superficie mínima de la pequeña propiedad y señala la forma de reagruparla.

Los antecedentes de la planeación del desarrollo urbano en el Estado de Guanajuato, inician a principios de la década de los cincuenta, pero no con alguna norma o ley estatal, sino con legislaciones federales no de la materia de planeación, ni Administración, sino respecto a la propiedad de las mismas, ya que al gestarse divisiones de predios rústicos, o enajenaciones de alguna porción de un predio, a una o varias personas, esos actos jurídicos se fundamentaban además de con la legislación civil vigente en el estado, con las abrogadas *Ley de tierras ociosas*¹⁵ y la *Ley Reglamentaria del párrafo tercero del artículo 27 Constitucional, que fija la superficie mínima de la pequeña propiedad y señala la forma de reagruparla*.¹⁶ Que como se mencionó, al reagrupar el territorio en el país, se trataba de darle cierto orden jurídico y administrativo.

¹⁴ Lara Valdés, José Luis. *La ciudad de Guanajuato en el Siglo XVIII. Estudio Urbanístico y Arquitectónico*. 1ª ed. México, Ed. Presidencia Municipal de Guanajuato, 2001. p. 6.

¹⁵ Diario Oficial de la Federación 28 de julio de 1920.

¹⁶ Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1945.

Como se menciono, esta materia la legislaba la federación, ya que en aquella época ese nivel de gobierno era el encargado de regular lo relativo a la zonificación y el uso del suelo, desde el artículo 27 constitucional, ya que ni las entidades federativas, ni los municipios tenían atribuciones en esa materia .

2.2 Ley de Planificación del Estado de Guanajuato (1951).

A nivel estatal, mediante decreto número 80, de fecha 14 de julio de 1951, el entonces gobernador del Estado de Guanajuato, decretó la “Ley de Planificación del Estado de Guanajuato”, mediante la cual se pretendía formular y aplicar un plano regulador de las “poblaciones” del Estado, la cual contemplaba la creación de una Comisión de Planeación, la cual debería estar integrada de la siguiente manera:

I.- Por miembros de carácter permanente;

II.- Por miembros de carácter temporal.¹⁷

Los miembros de carácter permanente eran los siguientes:

I.- El Gobernador del Estado o un representante que presidía las sesiones;

II.- Un representante de las Cámaras de Nacionales de Comercio;

III.- Un representante de las Cámaras de Industria;

IV.- Un representante de la Banca;

V.- Un representante de la Central de Trabajadores con mayor representación en el Estado, a juicio del Ejecutivo.¹⁸

¹⁷ Artículo 3 de la Ley de Planificación del Estado de Guanajuato.

¹⁸ Artículo 4 de la Ley de Planificación del Estado de Guanajuato.

Los miembros de carácter temporal eran los siguientes:

I.- Un representante del Ayuntamiento en cuyo Municipio se trate de ejecutar alguna obra de planificación;

II.- Un representante de los propietarios de fincas urbanas de la población respectiva.¹⁹

Entre los objetivos de la citada comisión, se contemplaban los siguientes:

I.- Ser el órgano técnico para el estudio y dictamen sobre conveniencia y términos de las obras reguladoras de las poblaciones del Estado;

II.- Formular proyectos, especificaciones y presupuestos de las obras;

III.- Formular los proyectos de financiamiento de las obras y las bases de los empréstitos y contratos relativos;

III.- Fijar los precios unitarios máximos que deberán observarse en materia de obras y servicios reguladores de las poblaciones del Estado.

IV.- Ser parte en los juicios sobre determinación del monto de indemnizaciones legales;

V.- Derramar el impuesto de planificación;

VI.- Determinar los casos en que proceda nombrar Comités Ejecutivos de Planificación y hacer las designaciones;

VII.- Representar a los Ayuntamientos en la contratación de las obras previstas por la ley;

¹⁹ Artículo 5 de la Ley de Planificación del Estado de Guanajuato.

VIII.- Ejercer funciones de auditoría, inspección y supervisión, en todos los casos en que se ejecuten obras de planificación;

IX.- Preparar el plano regulador de las poblaciones del Estado.

X.- Dictaminar, con exclusión de cualesquiera otras autoridades del Estado o los Municipios, sobre toda clase de solicitudes relativas a permisos o licencias concernientes a las materias reglamentadas de la ley.²⁰

Como se puede observar, en esta legislación se contempla de una forma muy general la tutoría de esta materia por parte del Ejecutivo del Estado a través de la Comisión de Planeación, por conducto de un plano regulador de las poblaciones.

Considero que esta legislación podría considerarse además de centralista, ambigua, ya que se enfatiza a las “poblaciones”, sin embargo la materia de planeación o planificación versa no solo sobre las poblaciones, sino sobre los factores territoriales, usos de suelo, comunicaciones, equipamiento e infraestructura en general, así como potenciar los propios factores demográficos en general.

No obstante el haber promulgado la ley en mención en la década de os cincuentas, en el Estado de Guanajuato continuó el crecimiento de las ciudades de forma natural y con poca o nula planeación. Lo manifestado se puede ilustrar con lo expuesto por José Luis Lara Valdés, al afirmar cómo se gestó la ciudad de Guanajuato:

“Debido a la accidentada topografía donde se establecieron la ciudad de Guanajuato y los Reales de Minas aledaños, las calles fueron construidos según el trazo de los cerros, cañadas, quebraduras y el sistema hidrológica (sic) mencionado

²⁰ Artículo 12 de la Ley de Planificación del Estado de Guanajuato.

anteriormente: el río y sus afluentes. Fueron lo que hoy dan la conformación urbana: caminos que vinieron poblándose conforme el asentamiento era regularizado...”²¹

Por lo que en realidad no existía una verdadera planeación urbana, sino que el desarrollo urbano además de que no era planeado, era incluso desordenado y se desarrollaba conforme a la propia topografía de las ciudades guanajuatenses.

2.3.- Planes Nacionales (1961).

El fecha 2 de agosto de 1961, se publica en el Diario Oficial de la Federación el “ACUERDO a todas las Secretarías y Departamentos de Estado para que elaboren sus planes de acción persiguiendo los objetivos que se señalan y sumen sus esfuerzos para la proyección y ejecución de programas coordinados, tendientes al desarrollo económico y social del país.”²² Mismo que implicaba la elaboración de planes nacionales de desarrollo económico y social, para lograr el desarrollo nacional, regional y local, vinculando a las entidades federativas a crear sus propios planes y tener un orden en el desarrollo integral.

2.4.- Plan Guanajuato (1961).

En el Estado de Guanajuato, el primer antecedente de planeación urbana de forma integral, lo encontramos en el “Plan Guanajuato”, anunciado desde la campaña a la gubernatura del Estado en el año de 1960, por el entonces candidato del Partido Revolucionario Institucional, Lic. Juan José Torres Landa, referido de la siguiente forma:

²¹ Lara Valdés, José Luis. *La ciudad de Guanajuato en el Siglo XVIII. Estudio Urbanístico y Arquitectónico*. 1ª ed. México, Ed. Presidencia Municipal de Guanajuato, 2001. p. 133.

²² Diario Oficial de la Federación 2 de agosto de 1961.

“La única solución autentica y eficaz de nuestros múltiples y graves problemas es la propia salida que viene señalando la historia de México; la transformación de Guanajuato en una región industrializada. Pero no dejando que este proceso se desarrolle como hasta ahora ha venido sucediendo: en una forma espontanea, sin saber, ni prever, ni planear, ni dirigir, ni promover su curso. Nuestro propósito es precisamente hacer lo opuesto: acabar de trazar, en los próximos meses, el bosquejo general de un programa a largo plazo, que abarque la totalidad de la siguiente etapa histórica de la industrialización de Guanajuato; señale las metas concretas que deben alcanzarse al final de esta etapa, y fije la parte que correspondería realizar en cada uno de los sucesivos periodos de gobierno, comenzando con el que aspiro a presidir.”²³

Una vez obtenida la gubernatura, comenta el gobernador en el Plan General de Gobierno lo siguiente:

“Nos encontramos en la misma situación que un navegante que supiera de un modo muy concreto, el nombre y la ubicación del puerto al que debía llegar como término de su travesía; que también supiera, de un modo muy concreto, cual es la única ruta segura para la que se puede llegar a ese puerto, y que también supiera, de un modo muy concreto, cual era la extensión total de esa ruta, qué tramo de ella había recorrido y que distancia le faltaba de recorrer.”²⁴

Cabe señalar que en dicho plan se hace alusión de una forma muy breve a la planificación que se pretende implementar en el Estado de Guanajuato, manifestando el entonces Gobernador que el plan en concreto sería el “Programa de Trabajo para el Quinquenio 1962-67. Mismo que en su primer informe de gobierno informa lo siguiente:

²³ Torres Landa, Juan José. Plan General de Gobierno del Estado de Guanajuato para el periodo 1961- 1967. México, Ed. Promex, 1962. p. 35.

²⁴ Idem. P 50.

*“En cumplimiento de la obligación que al tomar posesión del cargo de Gobernador Constitucional de la Entidad asumimos, para con el pueblo de Guanajuato, consistente en la formulación del Programa de Trabajo para el Quinquenio 1962-67, tenemos el honor de informar que el mismo se encuentra concluido en todos sus aspectos, fundado en datos estadísticos y estudios técnicos realizados por especialistas de las ramas que comprende, y que se pondrá en práctica en forma inmediata por los órganos competentes de nuestra Administración”*²⁵

Programa que contempló la creación y ampliación de avenidas que cruzan los principales municipios del Estado (León, Irapuato y Celaya) en un principio conocido como “Boulevard del Bajío”, y en general promovió el desarrollo económico y urbano en el Estado, así como potenció el desarrollo industrial y económico de lo que hoy se conoce como “corredor industrial” en el Estado.

“En el citado plan, también se pretendía ampliar y modernizar los servicios municipales de 33 ciudades, poblaciones y asentamientos rurales. A su vez, también contemplaba la protección de los centros históricos e implementó un modelo de corredores peatonales en los mismos, así como la restauración de plazas, jardines, monumentos y la rehabilitación de avenidas principales. El Plan Guanajuato, desencadenó una serie de acciones similares en varios estados e incluso influyó en las acciones realizadas en la ciudad de México en 1967, con ocasión de la celebración de los Juegos Olímpicos de 1968.”²⁶

²⁵ Guanajuato en voz de sus Gobernadores. Compilación de Informes de Gobierno 1917 - 1991, Tomo III, México, Talleres Gráficos del Estado, 1991. P 1192.

²⁶ Ortiz Macedo, Luis. La planificación territorial y urbana durante los últimos cincuenta años en México. Revista Bitácora Urbano Territorial [en línea] 2007, 11 (enero-diciembre) : [Fecha de consulta: 29 de abril de 2014] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74811108>> ISSN 0124-7913 .

2.5- Ley de Fraccionamiento del Estado de Guanajuato (1968).

No obstante que la primera Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato se promulgó hasta el año de 1977, en esta entidad federativa desde el año de 1968 se legisló la primera ley en materia de fraccionamientos, siendo ésta la “Ley de Fraccionamiento del Estado de Guanajuato”²⁷, publicada en fecha 30 de diciembre de 1967, entrando en vigor en el año de 1968, misma que si bien es cierto no planeaba el desarrollo urbano, sí ceñía a los desarrolladores a cumplir con disposiciones relativas al uso y destino del suelo y a la factibilidad de servicios públicos. En esa década se creó la Comisión de Planificación, dependencia estatal que tuvo la atribución de otorgar las autorizaciones en el Estado, que concebía esa ley. Misma que a diferencia de la “Comisión de Planeación” de la ley de 1951, contempla la autorización de fraccionamiento y otorgamiento de traslados de dominio de lotes.

2.6- Ley de Fraccionamientos para los Municipios del Estado de Guanajuato (1975).

En fecha 10 de junio de 1975, es promulgada la “Ley de Fraccionamientos para los Municipios del Estado de Guanajuato”²⁸, a diferencia de la anterior ley de fraccionamientos, esta ley la cual se adecuó a las necesidades de legislar de una forma más actual para esa fecha el desarrollo inmobiliario, de los centros de población y urbano, así como del desarrollo urbano, al requerir a los fraccionadores de cualquier tipo de desarrollo, que las instalaciones para la prestación de los

²⁷ Ley de Fraccionamiento para el Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 30 de diciembre de 1968.

²⁸ Ley de Fraccionamientos para los Municipios del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 29 de junio de 1975.

servicios públicos, capacidad, volúmenes de operación y superficies requeridas fueran calculadas de acuerdo con el *“Plan Rector de Desarrollo Urbano que corresponda”*. También señalaba que la autorización del fraccionamiento le competía expedirla al Gobernador del Estado, así como remitir copias de las autorizaciones a la Tesorería General del Estado, a la Dirección de Obras Públicas del Estado, al Ayuntamiento del Municipio de ubicación del fraccionamiento y a las dependencias encargadas de la aplicación del “Plan Rector de Desarrollo Urbano” de la ciudad o población que corresponda.

2.7- Habitat 1 “Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos (1976)."

Internacionalmente se comenzaron a tomar medidas a este respecto, ya que del 31 de mayo al 11 de junio de 1976, se llevó a cabo, en Vancouver, Canadá, la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos**, la cual dio por resultado la **“Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos”**²⁹, mejor conocida como **“Habitat 1”**, la cual fue a nivel mundial el génesis de la planeación urbana global, al establecer un estándar en el desarrollo urbano, mismo que entre otras consideraciones, contemplaba las siguientes:

Advirtiendo que la condición de los asentamientos humanos determina en gran medida la calidad de vida, cuyo mejoramiento es indispensable para la satisfacción plena de las necesidades básicas, como el empleo, la vivienda, los servicios sanitarios, la educación y el esparcimiento;

La urbanización improvisada y la situación consiguiente de hacinamiento, contaminación, deterioro y presiones psicológicas en las regiones urbanas;

²⁹ http://www.unhabitat.org/downloads/docs/924_21239_The_Vancouver_Declaration.pdf

c) La creación de posibilidades para la participación efectiva de todos los habitantes en la planificación, construcción y gestión de los asentamientos humanos.

5.- El establecimiento de territorios ocupados por la fuerza es ilegal y está condenado por la comunidad internacional. Sin embargo, aún hace falta tomar medidas contra el establecimiento de tales asentamientos.

10.- la tierra es uno de los elementos fundamentales de los asentamientos humanos. Todo Estado tiene derecho a tomar las medidas necesarias para mantener bajo la fiscalización pública el uso, la posesión, la disposición y la reserva de tierras. Todo Estado tiene derecho a planificar y administrar la utilización del suelo, que es uno de sus recursos más importantes, en tal forma que el crecimiento de los centros de población tanto urbanos como rurales de basa en un plan amplio de utilización del suelo. esas medidas deben asegurar la realización de los objetivos básicos de la reforma social y económica para cada nación, de conformidad con sus sistema y sus leyes de tenencia de la tierra.

13.- Todas las personas tienen el derecho y el deber de participar individual y colectivamente en las elaboración y aplicación de las políticas y programas de sus asentamientos humanos.

3.- La política de asentamientos humanos debe propender a la integración o coordinación armoniosa de una amplia variedad de componentes, incluidos, por ejemplo, el crecimiento y la distribución de la población, el empleo, las viviendas, el ordenamiento de la tierra, la infraestructura y los servicios. Los gobiernos deben crear mecanismos e instituciones para la elaboración y aplicación de esa política.³⁰

³⁰ Idem.

Cabe señalar que en esta conferencia, el entonces presidente de México, Lic. Luis Echeverría Álvarez, en su discurso en este foro, manifestó lo siguiente entre otros puntos los siguientes:

a). *–El problema urbano no es un hecho autónomo, es un eslabón más “incluso no el mayor”, “de una cadena de hechos materiales que constituyen la realidad de nuestro tiempo y que se refleja en la ciudad perdida, en el tugurio”;*

b). *–No se puede separar ese fenómeno “del desempleo, la ignorancia, la insalubridad, la explosión demográfica, la subalimentación o el hambre de las grandes mayorías de la tierra”;*

c). *–En las actuales circunstancias no son suficientes los “esfuerzos nacionales aislados para corregir fenómenos cuyo origen estructural se ubica más allá de nuestras fronteras”;*

d). *–Por lo tanto, no habrá soluciones de fondo “si permanecemos sujetos al irracional sistema vigente de las relaciones internacionales”;*

e). *–El problema de la urbanización es diferente para las “naciones ricas” que para las “naciones pobres”. El “urbanismo del Tercer Mundo”, es el resultado de “un sistema enajenado de una economía impuesta, sujeta a los intereses metropolitanos fincados en la acumulación de riqueza y de poder, en la especulación y el desperdicio”;*

f). *–El “colonialismo interno” y la “injusticia en las relaciones económicas internacionales” condenan a nuestros pueblos al desempleo y la marginalidad”, por lo tanto,*

g). *–“Si esta Conferencia ha de ofrecer opciones válidas, éstas tendrán que apartarse de etnocentrismos metropolitanos y formularse desde posiciones democráticas”;*

h). –Hasta el momento los países desarrollados “han tenido el poder para salir más favorecidos de crisis coyunturales, sometiendo a las grandes masas mundiales a condiciones aún más rigurosas de pobreza”;

i). –Si no realizamos cambios cualitativos, por la vía de “la negociación y el entendimiento”, “seremos conducidos irremisiblemente a la violencia”;

j). –Al tiempo que mantenemos nuestra actitud de diálogo con los países poderosos, “los países del tercer mundo debemos avanzar en forma inmediata en nuestras propias relaciones de coordinación y solidaridad”.³¹

Casi a la par de la Conferencia, se promulgó la primera “Ley General de Asentamientos Humanos de 1976”³², la cual al ser general, incluye inclusive un capítulo relativo a la concurrencia y coordinación entre las autoridades de los municipios, las entidades federativas y la federación. Y en este capítulo, se consignó que las legislaturas locales deberían de expedir la ley de desarrollo urbano correspondiente, sin ceñirlos a un plazo específico, sin embargo, el Estado de Guanajuato al siguiente año promulgó la primera ley de la materia.

2.8- Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato (1977).

La primera ley de desarrollo urbano en el Estado fue la “Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato”³³, promulgada el 23 de febrero de 1977. La mencionada ley tuvo como objeto primordial la “ordenación y regulación de los

³¹

<http://www.rafaellopezrangel.com/Reflexiones%20sobre%20la%20arquitectura%20y%20el%20urbanismo%20latinoamericanos/Design/archivos%20texto/textoasentamientovancouver.doc>

³² Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación, 26 de mayo de 1976.

³³ Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 1 de mayo de 1977.

asentamientos humanos”³⁴, esto en concordancia a lo mandado por la Ley General de Asentamientos Humanos. Esta legislación en lo relativo a la planeación, esta ley tenía por objeto además de lo mencionado, “fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.³⁵

Para lo cual señalaba como instrumentos de planeación los siguientes:

I. Plan Nacional de Desarrollo Urbano;

II.-El Plan Estatal de Desarrollo Urbano, que se ajustará a las disposiciones de esta Ley y a las de los reglamentos que de ella se originen;

III.- Los Planes Municipales de Desarrollo Urbano, cuya elaboración, ejecución y revisión quedan previstas en este ordenamiento;

IV.- Los Planes que ordenen y regulen las zonas conurbadas en los que participe el Estado con una o mas Entidades Federativas;

V.- Los Planes que ordenen y regulen las zonas conurbadas dentro del territorio del estado.

En la citada legislación, no se define el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, ya que la observancia del mismo compete a la federación, así como tampoco se señala el proceso de elaboración y aplicación del mismo, toda vez que esas disposiciones la contenía la entonces “Ley General de Asentamientos Humanos”.

El Programa Estatal de Desarrollo Urbano, lo define la propia Ley en su artículo 9 como “*El conjunto de de Estudios, políticas, normas técnicas,*

³⁴ Artículo 1, fracción I de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 1 de mayo de 1977.

³⁵ Ibidem.

implementaciones y disposiciones tendientes a regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los Centros de Población.”

En el ámbito municipal, no resulta tan clara, por no decir confusa la forma de ordenar y regular los asentamientos humanos, ya que artículo 4 antes transcrito, estipula para ese nivel de gobierno “*Planes o Programas*”, estipulación disyuntiva de observancia que pareciera discrecional por parte de los obligados, ya que señala que puede ser uno u otro. Además de señalar también el artículo 4 que dichos “*Planes o Programas*” contendrán los “*Planes Directores de la Cabecera Municipal y de los Centros de Población*”, lo que hace aún más confusa la obligatoriedad de las autoridades municipales competentes.

Más aún, es compleja la forma de controlar la obligatoriedad de esos planes o programas, ya que la teleología de que exista una normativa y elementos de planeación, es que de forma organizada se desarrolle el crecimiento de los centros de población. Por lo que debería de ser obligatorio el cumplimiento de esos instrumentos de planeación y ordenamiento, sin embargo, esa Ley disponía en su artículo 5 lo siguiente:

“Artículo 5.- Todos los Planes o Programas de Desarrollo Urbano estarían sometidos a un proceso permanente de análisis de la situación, previsión, coordinación, encauzamiento y evaluación a cortos, medianos y largos plazos, de todas las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos y de los recursos materiales y tecnológicos de la Entidad, con el fin de obtener un desarrollo de los asentamientos humanos armónico, equilibrado y justo.

En caso de que el proceso permanente de análisis y evaluación a que estarán sometidos los Planes o Programas de Desarrollo Urbano haga necesaria su modificación o cancelación, ésta se realizará con las mismas formalidades de consulta y publicación que se establecen para su elaboración en esta Ley.”

Como se puede colegir de la lectura de este precepto legal, no existían cambios de uso de suelo en zonas específicas de los “Planes o Programas”, sino que se contemplaba solamente la modificación o cancelación de los mismos. En lo personal no considero que sea congruente lo dispuesto por esa legislación lo relativo a los planes o programas, ya que la propia ley no estipula que sucede si se cancela un Plan o Programa, ni vincula la obligatoriedad de que se expida uno nuevo al cancelarse este instrumento, por lo que además de confuso, es inexistente el seguimiento al plan cancelado o la vinculación en el nuevo plan a expedir.

En caso de que se elaborara un Plan o Programa municipal, la propia Ley en su dispositivo 19 obligaba a los Ayuntamientos remitir a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas el mismo, para que la Secretaría emitiera su opinión al Ejecutivo del Estado, sin que existiera vinculación entre la opinión y la obligatoriedad del Plan o Programa.

Esta ley se promulgo un año ulteriormente de promulgarse la Ley General de Asentamientos Humanos, como se mencionó, la cual señalaba que era obligatorio que las Legislaturas de cada Entidad Federativa expidieran la Ley de Desarrollo Urbano correspondiente, a efecto de cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asentamientos humanos, así como la coordinación entre los planes estatales y municipales. Cabe señalar que en fecha 6 de febrero de ese mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de Reformas y Adiciones a los artículos 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos. En lo que respecta al artículo 27, precisamente lo que se adicionó fue el párrafo tercero, que comprende la facultad de la Nación para procurar los medios idóneos para el ordenamiento de los asentamientos humanos, establecer usos, destinos de tierras y provisiones, reservas, planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, constituyéndose así las modalidades o limitaciones urbanísticas a la propiedad.

Respecto a esta Ley, el Congreso del Estado mediante decreto número 25, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, en fecha 6 de mayo de 1986, reforma, modifica, adiciona y deroga diversas disposiciones, misma que estuvo vigente hasta el mes de octubre de 1997, es decir, tuvo vigencia 20 años.

Aún en los años setenta, a efecto de tratar de dar un orden jurídico-administrativo al crecimiento de los centros de población, se estuvieron otorgando divisiones de predios, lotificaciones por parte de los Servicios Coordinados de Salud Pública en el Estado (actual Secretaría de Salud), así como también se autorizaron en esa década traslaciones de dominio por parte de la entonces Tesorería General del Estado (actual Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración) y por la Dirección General de Obras Públicas del Estado (actual Secretaría de Obra Pública) incluso existen varios ejemplos de autorizaciones de fraccionamientos o lotificaciones emitidos por dependencias municipales. Sin embargo, independientemente de la dependencia o el nivel administrativo que emitiera las citadas autorizaciones, éstas carecen de los elementos mínimos que debe contener el acto administrativo, como lo es la debida fundamentación y en ocasiones la motivación, ya que no se estipulaban los dispositivos legales con que contaba el funcionario público emisor del acto, ni mucho menos la ley o leyes reglamentarias en la materia en que sustentan su actuar. Cabe señalar que en la mayoría de estos trámites o autorizaciones, en realidad lo que estaba realizando la autoridad era la “regularización” de trámites, construcciones o acciones materiales realizadas al margen de la ley por los propios particulares, por lo que se puede concluir que la planeación en el desarrollo urbano en esa época, prácticamente era nula y la autoridad legitimaba lo que desde un origen comenzó de forma ilegal y ajena a cualquier tipo de planeación, por lo que es común observar al recorrer estos desarrollos o predios “regularizados”, pequeñas dimensiones en banquetas, vialidades con anchos muy por debajo a los mínimos señalados por las leyes

reglamentarias y pocas o nulas áreas de donación para equipamiento urbano o áreas verdes.

2.9.- Programa 100 Ciudades (1995).

La Secretaría de Desarrollo Social mediante el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000³⁶, implementó el “Programa 100 Ciudades”, *con el objetivo de consolidar polos de desarrollo a lo largo y ancho del país para propiciar una expansión urbana equilibrada y sustentable, para lograr la consolidación del desarrollo ordenado de las ciudades estratégicas*³⁷. La cobertura planteada fue para 116 ciudades medias, en esas ciudades, en aquel tiempo habitaban alrededor de 34.4 millones de personas, que eran poco más del 50% de la población que habitaba en las ciudades del país en el año 2000.

El Programa de 100 Ciudades contó con cinco líneas de acción para procurar el crecimiento sustentable y ordenado de estas ciudades. De las cinco líneas de acción, dos impactaron directamente en lo relativo al desarrollo urbano, siendo las siguientes:

1. Regulación del uso del suelo y administración urbana.
2. Incorporación de suelo al desarrollo urbano.

En lo relativo a la regulación del uso del suelo y administración urbana, el objetivo es consolidar la conducción del desarrollo urbano por parte de las autoridades locales, con base en planes y programas de desarrollo urbano con plena vigencia jurídica y procedimientos y/o mecanismos que permitan la administración urbana en los ámbitos estatal y municipal. Para ello se propone:

³⁶ Diario Oficial de la Federación 27 de marzo de 1996.

³⁷ Idem.

- Contar con planes o programas de desarrollo urbano que permitan orientar el desarrollo ordenado y sustentable de los centros urbanos, la inversión pública de los tres órdenes de gobierno y las actividades de los sectores privado y social.
- Hacer más efectiva y autosuficiente la capacidad administrativa de los gobiernos locales.
- Ampliar la base tributaria del impuesto predial en el ámbito municipal.
- Modernizar los registros públicos de la propiedad y el comercio como instrumentos para apoyar el cumplimiento de la normatividad de los planes o programas de desarrollo urbano.
- Promover la congruencia entre las obras y acciones urbanas que se lleven a cabo en las ciudades, y la normatividad establecida en los planes o programas de desarrollo urbano.

2.9.1.- Resultados del Programa 100 Ciudades 1995- 1998.

A la fecha, está debidamente actualizado el 100 por ciento de los planes de desarrollo urbano de las 116 ciudades.

En el período 1995-1998 se apoyaron 41 acciones de planeación urbana y modernización de catastro y registro público de la propiedad en 31 ciudades, destacando la elaboración de planes parciales de centros históricos, planes estatales de desarrollo urbano y ordenamiento territorial y edición de cartas urbanas, así como acciones de digitalización, vuelos aerofotogramétricos y adquisición de equipo especializado, con una inversión total de 77 millones de pesos, de los cuales 40 millones correspondieron a recursos federales, contribuyendo en gran medida al fortalecimiento de la capacidad financiera municipal.

Para el año 2000 se tenía previsto contar con el 100 por ciento de los planes o programas de desarrollo urbano con vigencia jurídica completa, con lo que se beneficiarán 34.4 millones de habitantes.

Por ser Guanajuato el Estado que contaba en ese entonces con el mayor número de ellas, 8 en total se inicia el proceso de actualización de su legislación urbana, sometiéndose a un análisis de las legislaciones que de alguna manera inciden en el ordenamiento territorial al cual se le denominaría código urbano que aglutinaría, las leyes de desarrollo urbano, fraccionamientos ecología y vivienda. Una vez consensado con el congreso se decide trabajar por separado cada una de las legislaciones dándole prioridad a la de fraccionamientos en la cual indebidamente se le da la facultad al ayuntamiento de reglamentar dicha ley ante la problemática que esto acarreo ya que de los 46 municipios 11 cumplieron elaborando dichos ordenamientos, sobre regulándose el procedimiento y otorgando facultades a autoridades que la ley no contempla con la consecuente inhibición del desarrollo inmobiliario.

2.10.- Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato (1997).

La segunda ley en desarrollo urbano en el Estado se denominó “Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato”³⁸, promulgada mediante Decreto 377 del 3 de septiembre de 1997.

La exposición de motivos de la iniciativa de la citada Ley, fue presentada ante el Congreso del Estado en fecha 15 de mayo de la misma anualidad, en los siguientes términos:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

³⁸ Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 7 de octubre de 1997.

En atención a que la vigente Ley de Desarrollo Urbano data del año de 1977, resulta necesario adecuar este marco normativo a las condiciones jurídicas. Sociales, económicas y demográficas imperantes en nuestra entidad; aunado a que toda norma jurídica es perfectible y debe reflejar la calidad que presenta la sociedad para ser el medio de regulación de los diversos factores que inciden en la misma.

"La iniciativa de Ley de Desarrollo Urbano tiene como objetivo principal la adopción de principios y acciones que resulten adecuados para orientar los esfuerzos estatales y municipales hacia el desarrollo sustentable del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos: conteniéndose normas tendientes a fortalecer la capacidad y desarrollo de las autoridades, facilitar la participación de la población, precisar la responsabilidad de los gobiernos y de los particulares y definir políticas públicas eficaces para regular eficientemente los asentamientos humanos.

"Asimismo, la iniciativa responde a la necesidad de concordar la legislación en materia de asentamientos humanos a los retos que impone el crecimiento de los centros de población y a todas las circunstancias que de ello se derivan, como son la determinación de espacios adecuados para el desarrollo industrial, comercial y agrícola, creación de espacios habitacionales y reservas territoriales y ecológicas.

"En el mismo sentido, es necesario incorporar a la legislación local en materia de asentamientos humanos los avances obtenidos tanto a nivel nacional como mundial, además de hacerla congruente con lo dispuesto con la Ley General de Asentamientos Humanos y con las atribuciones de los municipios que les confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en particular las que se refieren a: formular, aprobar y administrar la zonificación y los 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 regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica,

"De esta forma, se establecen en la iniciativa como principales aspectos, los siguientes:

"Se vincula el concepto de desarrollo urbano con nuevas variables como las de sustentabilidad social y regional, con la intención de incorporar definiciones técnicas que enriquezcan y faciliten la aplicación de la ley, pero sobre todo que conlleven a un desarrollo urbano debidamente planeado y ejecutado.

"Se especifica la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, federal, estatal y municipal, para indicar que el desarrollo urbano debe ser motivo de coordinación entre los mismos, y evitar que existan discrepancias en la regulación de los asentamientos humanos; pero se le da preeminencia al gobierno municipal, asignándole mayores

atribuciones por considerar que es el nivel de gobierno más cercano a la problemática que enfrenta el desarrollo urbano.”

“Se integra la participación social en la formulación, modificación, ejecución, evaluación y vigilancia de los programas de desarrollo urbano sustentable, a efecto de que la planeación sea democrática, acorde con el mandato constitucional, con el objeto de que exista una base sólida sobre la forma en que debe darse el desarrollo urbano de los diversos centros de población, lo que sólo se logrará con la participación de la comunidad.”

“Se establece la congruencia entre la legislación urbana y ecológica con la política de desarrollo sustentable, de esta forma se prevé que la fundación de centros de población se realice en zonas aptas para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y preservando las áreas naturales protegidas, además de tomarse en cuenta la dotación y conservación de espacios abiertos y de áreas verdes, la demanda de agua, el ahorro, la recolección, eliminación y tratamientos de residuos sólidos, el manejo de desechos peligrosos, la altitud orográfica y la topografía como limitantes urbanas, así como los valores, usos y costumbres de las comunidades rurales e indígenas. Con esto se pretende lograr que el desarrollo urbano no sea motivo de desequilibrio ecológico, sino que sea basado en el uso razonable de los recursos naturales.

“Se establece que la planeación del desarrollo urbano tanto a nivel estatal como municipal, se vincule con el sistema nacional de planeación democrática, toda vez que son diversos enfoques sobre una misma problemática y deben ser congruentes entre sí. Así se establece la obligación tanto para el Ejecutivo del Estado, como para los ayuntamientos de aprobar, en el ámbito de sus respectivas competencias, los planes de desarrollo urbano de los cuales derivan los diversos programas, indicándose los procedimientos para su formulación y los lineamientos generales que deberán contener; asimismo, se establecen mecanismos para el control del cumplimiento de los mismos y se precisa la institución registral, misma que consiste en la obligación de inscribir en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio los citados planes de desarrollo urbano, con la intención de hacer transparente y participativo el proceso de planeación del desarrollo urbano. Se contemplan diversas disposiciones tendientes a vincular la planeación del desarrollo urbano con la protección al ambiente, la preservación de los recursos naturales y la protección del patrimonio cultural.

“Se sustituye a las declaratorias como instrumentos de regulación de la utilización del suelo urbano, por la zonificación contenida en los programas de desarrollo urbano, indicándose que serán los programas municipales de centros de población y sus derivados, los que establecerán la zonificación, misma que contendrá los usos y destinos del suelo urbano.

"Se simplifica el tratamiento de las conurbaciones con la finalidad de establecer la manera en que estas zonas deberán ser reguladas para evitar un caótico crecimiento de las mismas.

"Se establecen mecanismos para ofertar reservas territoriales y con ello abatir la ocupación irregular de terrenos urbanos, mencionándose las normas a que deberá sujetarse la regulación de la tenencia de la tierra.

"Se regula el derecho de preferencia que tiene el Estado y los municipios para adquirir los predios de las zonas de reserva, cuando éstos vayan a ser objeto de enajenación a título oneroso con la intención de establecer mecanismos para acrecentar su patrimonio.

"Se prevén acciones para la preservación del patrimonio cultural de los centros de población, así como de mejoramiento urbano de los asentamientos humanos en derechos de vía y zonas de reserva,

"Se hace la congruencia con la reforma al artículo 27 constitucional y a la Ley Agraria en lo relativo al aprovechamiento de terrenos ejidales comunales para el desarrollo urbano y la vivienda; así como la regularización de asentamientos humanos irregulares tanto en la zona urbana como en zonas ejidales, a efecto de aprovechar las reservas territoriales para ordenar el desarrollo urbano y evitar los núcleos de población en zonas no aptas para el asentamiento humano.

"Finalmente, se establecen mecanismos de control del desarrollo urbano, como lo son las medidas de seguridad y la imposición de sanciones cuando se afecten derechos de los habitantes, por construcciones, cambios de uso o destino del suelo y otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones contenidas en la ley y en los planes y programas de desarrollo urbano; también se establecen los medios de impugnación contra los actos de la autoridad en materia de desarrollo urbano.³⁹

Como se mencionó previamente, esta ley abroga la de 1977, por lo que en la misma se dieron bastantes cambios en la planeación y ordenación del desarrollo urbano en la entidad.

Esta ley tuvo como objeto "Establecer la concurrencia entre la Federación, el Estado y los municipios, así como entre éstos últimos, para la ordenación y

³⁹ Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso del Estado de Guanajuato, 15 de mayo de 1997.

regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal; y establecer las bases conforme a las cuales el Estado y los municipios ejercerán sus atribuciones para zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.”⁴⁰ Lo anterior derivado de las reformas constitucionales de 1983, esto en concordancia a lo mandado por la Ley General de Asentamientos Humanos. Esta legislación en lo relativo a la planeación, tenía por objeto además de lo mencionado, “fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”.⁴¹

Cabe señalar que una de las innovaciones que contempló esta legislación a diferencia de la anterior, fue la disposición de crear una “Procuraduría de Desarrollo Urbano”, misma que debería ser un organismo público descentralizado de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, la cual estaría encargada de recibir y canalizar ante las autoridades competentes, las quejas y denuncias de la ciudadanía por la no observancia de la legislación, normas y reglamentos de desarrollo urbano, fraccionamiento, uso de suelo, construcción e imagen urbana, aunque lamentablemente, nunca se creó la misma, generando con ello un vacío en materia de supervisión de la normativa en esta materia y canalización de las denuncias en este rubro, por lo que proliferó la generación de asentamientos humanos irregulares y poca promoción para inhibir estas prácticas al margen de la ley, ya que ni siquiera estas prácticas eran consideradas delito, por lo que hasta el año de 2011, se tipificó como tal el delito de “Afectación al Ordenamiento Urbano”, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 262. A quien promueva, induzca o aliente la formación o construcción de asentamientos humanos irregulares, causando un perjuicio público por sí o por interpósita persona; o al que fraccione, enajene o se comprometa a enajenar en

⁴⁰ Artículo 1, fracción I de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 1 de mayo de 1997.

⁴¹ Ibidem.

*forma fraccionada o en lotes, un terreno urbano o rústico, propio o ajeno, con o sin construcciones, sin el previo permiso de las autoridades competentes, o cuando existiendo éste no se hayan satisfecho los requisitos de tal permiso, se le impondrá de tres a nueve años de prisión y de cien a mil días multa.*⁴²

2.11.- Iniciativa de la Ley de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial para el Estado de Guanajuato (2011).

Derivado de la falta de adecuación en materia urbana en el Estado de Guanajuato, sobre todo en lo relativo a las “zonas metropolitanas”, el Pleno de la LXI Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, en fecha 30 de septiembre del año 2010, acordó la creación de la Comisión Especial de Zonas Metropolitanas, la cual contaba con las siguientes atribuciones:

- I. Los relativos a las propuestas legislativas en materia de creación y desarrollo de zonas metropolitanas en el territorio estatal;*
- II. Participar, con las autoridades del Ejecutivo Estatal y de los ayuntamientos, en las acciones que promuevan el desarrollo de zonas metropolitanas; y*
- III. Otros análogos que, a juicio del Presidente del Congreso, sean materia de estudio y atención por esta Comisión Especial.*⁴³

Los diputados integrantes de la Comisión Especial citada en supra líneas, los días 7 y 8 de junio del año 2011, realizaron el “Taller de Zonas Metropolitanas”⁴⁴, concluyendo en el taller aludido en la necesidad de adecuar la legislación no solo en lo relativo a las zonas metropolitanas, sino de forma integral en materia de planeación urbana. Derivado de lo anterior, en fecha 8 de septiembre del mismo año, la comisión especial mencionada, convocó a una mesa técnica para analizar las propuestas legales que permitan insertar en el marco jurídico local el tema metropolitano. El día 11 del mismo mes y año, derivado de las mesas técnicas mencionadas, se previó la necesidad de adecuar la legislación en materia de

⁴² Código Pernal del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 3 de junio de 2011.

⁴³ http://www.congresogto.gob.mx/uploads/orden_archivo/archivo/460/12.PDF

⁴⁴ Idem.

ordenamiento territorial,⁴⁵ por lo que la Comisión Especial acordó la elaboración de una propuesta legislativa integral y transversal con impacto en varias leyes, en materia metropolitana.

Por lo que la multicitada Comisión especial, celebró en total 14 mesas de trabajo, los días 7, 8, 14, 21, 22 y 23 de septiembre, 6, 7, 8, 10, 14, 20 y 21 de octubre y 8 de noviembre de 2011, analizando las propuestas para una nueva “Ley de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial para el Estado de Guanajuato” y “Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato”, así iniciativas para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios y de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.⁴⁶

Como resultado de las mesas mencionadas, la Comisión Especial multicitada en sesión ordinaria celebrada el 10 de noviembre de 2011, presentó la “Iniciativa por la que se expide la Ley de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial para el Estado de Guanajuato”, la “Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato”, y reformas, adiciones y derogación diversas disposiciones de la Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios, y de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato.

A través de la nueva Ley de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial para el Estado de Guanajuato se pretendía:

- a) Fijar las disposiciones para planear y regular los asentamientos humanos en el estado, así como la fundación, conservación, consolidación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- b) Establecer la concurrencia entre el estado y los municipios, así como entre éstos últimos, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal;
- c) Establecer los criterios para armonizar la planeación y la ordenación de los asentamientos humanos con el ordenamiento ecológico del territorio y la seguridad de sus habitantes;

⁴⁵ <http://www.congresogto.gob.mx/comunicados/continuan-con-el-analisis-de-propuestas-que-atendian-el-fenomeno-metropolitano-en-guanajuato>.

⁴⁶ Idem

- d) Establecer las bases conforme a las cuales el estado y los municipios ejercerán sus atribuciones para zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; y
- e) Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.⁴⁷

Cabe señalar, que a la par de esta iniciativa de la Ley de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial para el Estado de Guanajuato, diputadas y diputados del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional del citado Congreso, presentó en sesión de la diputación permanente del 22 de octubre de la misma anualidad, la iniciativa del Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, misma que fue turnada a la Comisión de Desarrollo Urbano y Obra Pública, manifestando los iniciantes como propósito de la iniciativa lo siguiente:

Manifiestan los iniciantes como propósito de la iniciativa, el evitar la dispersión normativa, que ha ocasionado que en el sistema normativo vigente en el Estado existan supuestos respecto a los que aún no se han establecido las bases generales para su regulación, como la ejecución de construcciones o a la función pericial en la materia; aspectos deficientemente regulados como los relativos a la protección al patrimonio arquitectónico y a las áreas o zonas con valor escénico o a la asignación efectiva del uso y destino de áreas verdes, y antinomias, como aquellas en que han incurrido algunos planes municipales de desarrollo urbano con respecto a la legislación ambiental que considera como áreas naturales protegidas, a las zonas de preservación ecológica de los centros de población.

Continúan manifestando los iniciantes que no sobra destacar que el ejercicio de estas atribuciones tiene, además, una importancia capital en una adecuada gestión pública ambiental, toda vez que es a través de estos instrumentos de planeación de los asentamientos humanos, como se pueden enfrentar, de manera más eficaz, los problemas ambientales surgidos de una ocupación y uso desordenado del espacio, debido a las condiciones bajo las que se han desarrollado los procesos de urbanización.

Asimismo, refieren que con esta iniciativa se pretende introducir un modelo de ordenamiento territorial, a partir de un enfoque integral y sustentable, que impulse un modelo de desarrollo basado en el territorio. Por lo que señalan que el Código

⁴⁷ http://www.congresogto.gob.mx/uploads/orden_archivo/archivo/254/39.pdf

Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato permitirá contar con un régimen jurídico que:

- Unifique los supuestos normativos que inciden en el ordenamiento del territorio;
- Estimule el uso y aprovechamiento sustentable del suelo y de los elementos naturales que conforman el medio ambiente del Estado;
- Introduzcan alternativas jurídicas que permitan incorporar medidas de desregulación sin que las autoridades desistan del cumplimiento de la función de regulación que se deriva directamente de la Constitución general;
- Establezca las bases generales para la protección a los elementos intangibles del entorno, como la imagen urbana o el paisaje;
- Fomente la producción de vivienda, mediante el establecimiento de normas que permitan diversificar las soluciones de vivienda y brinden certeza jurídica respecto a la superficie mínimos de los lotes; y,
- Mejore la eficiencia regulatoria, reduciendo los tiempos para la gestión de los diversos trámites relativos a la gestión urbana, así como los costos asociados a los mismos;⁴⁸

En el Congreso del Estado, al contar con dos iniciativas respecto al ordenamiento el territorio, los integrantes de ese cuerpo colegiado llegaron a la conclusión de que las citadas iniciativas compartían como común denominador el ordenamiento y regulación del territorio y del desarrollo urbano. Argumentando que mediante la conjunción de ambas iniciativas en un “código”, se sentarían las bases, normas y principios para:

- El ordenamiento y administración sustentable del territorio del Estado de Guanajuato;
- La elaboración, aprobación, cumplimiento, evaluación y actualización de los programas a que se refiere el presente ordenamiento;

⁴⁸ Idem.

- La conservación y restauración de los espacios naturales del Estado de Guanajuato;
- La gestión, conservación y preservación de las aguas de jurisdicción estatal, para lograr un desarrollo sustentable;
- La fundación, consolidación, mejoramiento, conservación y crecimiento de los centros de población;
- La construcción, mantenimiento y conservación de la infraestructura pública y equipamiento urbano;
- La prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable y de drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como la operación de las redes y sistemas de alcantarillado y de conducción de agua potable;
- La regulación, autorización, control y vigilancia de la utilización del suelo, las construcciones y la urbanización de áreas e inmuebles de propiedad pública, privada o social;
- La regulación, autorización, control y vigilancia de la división de bienes inmuebles, así como de los fraccionamientos y desarrollos en condominio;
- La definición de las políticas de vivienda y de los proyectos y acciones habitacionales a cargo de los gobiernos del Estado y de los Municipios, así como para la atención prioritaria de las necesidades sociales de vivienda popular o económica y de interés social;
- La participación social en el ordenamiento sustentable del territorio; y,
- La realización de acciones de inspección y vigilancia, la determinación de las infracciones y la imposición de sanciones y medidas de seguridad.

Con lo anterior pretendemos dotar de un instrumento jurídico que sienta las bases para el ordenamiento sustentable del territorio y del desarrollo urbano.⁴⁹

⁴⁹ Idem.

Así, mediante decreto de fecha 22 de agosto del 2012, mediante decreto legislativo, se expidió el “Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato”, mismo que entró en vigor a partir del 1° de enero del 2013.

2.12.- Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato (2012).

El “Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato”, fue objeto de críticas y cuestionamientos por parte de varios núcleos sociales, colegios de profesionistas, funcionarios públicos, especialistas en la materia y medios de comunicación, ya que se consideró que se había realizado “al vapor”, que obedeció a intereses particulares, que no se tomó en cuenta la situación que se vivía en el país, que se estaba gestando en la federación la abrogación de la Ley General de Asentamientos Humanos y que ese instrumento dejaría de ser útil una vez promulgada la nueva ley general, e.t.c., Lo cierto es que no obstante que el decreto de expedición se emitió en fecha 22 de agosto del 2012, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato hasta un mes después (25 de septiembre del 2012) y aún así, en fecha 12 de octubre del 2012, se publica en el periódico antes mencionado, fe de erratas del código con 31 errores ortográficos.⁵⁰

También es de señalar, que hubo cambios en lo decretado en fecha 22 de agosto y lo publicado en el Periódico Oficial el 25 de septiembre. Por ejemplo, el decreto no cuenta con epígrafes, mientras que el publicado sí, en el decreto el código tiene 566 artículos, mientras que la publicación sólo contempla 565, e incluso cambian los artículos transitorios, ya que en el decreto se encuentran los siguientes:

⁵⁰ Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 12 de octubre de 2012.

ARTÍCULO PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigencia el 1 de enero de 2013, previa publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se abrogan:

I.- La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato;

II.- La Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios;

III.- La Ley de Vivienda para el Estado de Guanajuato;

IV.- La Ley de Aguas para el Estado de Guanajuato; y,

V.- La Ley sobre Protección y Conservación de la Ciudad de San Miguel de Allende, declarándola, al efecto, Población Típica.

ARTÍCULO TERCERO.- Se derogan el Título Segundo; los artículos 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96 y 97; y las fracciones V, VI, XIX y XXII del artículo 4, todos de la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato.

ARTÍCULO CUARTO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan al contenido del presente Decreto.

ARTÍCULO QUINTO.- El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos deberán expedir o modificar los reglamentos en la materia, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de este Decreto.

ARTÍCULO SEXTO.- El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos para la elaboración de los instrumentos de planeación que refiere el Código atenderán a la disposición, forma y plazo previstos en los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato.

ARTÍCULO SÉPTIMO.- Los procedimientos regulados en las leyes que se abrogan en el artículo segundo transitorio del presente Decreto, que a la fecha de la entrada en vigor del presente Código, se encuentren en trámite, seguirán desarrollándose observando las normas contenidas en las leyes vigentes al momento de iniciar su procedimiento respectivo, hasta su conclusión.

ARTÍCULO OCTAVO.- El Ejecutivo del Estado en un plazo no mayor a veinte días a partir de la entrada en vigor de este Código, deberá adecuar la estructura orgánica para el funcionamiento de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial.

Cualquier referencia a la Procuraduría de Protección al Ambiente, contenida en cualquier a otra disposición jurídica, se entenderá realizada a la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial.

La Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial deberá cumplir íntegramente con las obligaciones y compromisos asumidos por la Procuraduría de Protección al Ambiente.

Los derechos y obligaciones derivados de las relaciones laborales del personal actualmente adscrito a la Procuraduría de Protección al Ambiente, estarán a cargo de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial, respetándoles todos y cada uno de los derechos y prestaciones laborales adquiridos.

ARTÍCULO NOVENO.- *La Comisión Estatal del Agua y la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato, señaladas en las leyes de Aguas para el Estado de Guanajuato y de Vivienda para el Estado de Guanajuato, respectivamente, conservarán la misma naturaleza jurídica, obligaciones, estructura, personal y presupuesto con el que actualmente desempeñan sus funciones.*

ARTÍCULO DÉCIMO.- *El Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Guanajuato deberá instalarse en un plazo no mayor a sesenta días, posteriores a la entrada en vigencia del presente Decreto. Hasta su instalación seguirá fungiendo el Consejo para el Desarrollo de las Zonas Metropolitanas, establecido en el Acuerdo Gubernativo número 274, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 48, segunda parte, de 25 de marzo de 2011.*

Todos los archivos, insumos, materiales, expedientes, compromisos y obligaciones del Consejo para el Desarrollo de las Zonas Metropolitanas en el Estado pasarán a formar parte del Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Guanajuato, a efecto de su debida atención o resguardo.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO.- *El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos instrumentarán, por una sola ocasión y como acciones de mejoramiento de los centros de población, los mecanismos de coordinación tendientes a la recepción de las obras de urbanización, por parte de los Municipios, de los fraccionamientos y desarrollos en condominio autorizados por el Gobierno del Estado de Guanajuato.*

Los mecanismos de coordinación a que se refiere este artículo deberán concluirse dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO.- *El Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos instrumentarán, por una sola ocasión y como acciones de mejoramiento de los centros de población, los mecanismos de coordinación tendientes a la regularización de los*

asentamientos humanos irregulares existentes en el Estado, a la fecha de la entrada en vigencia del presente Decreto.

Para el caso de la realización de acciones de regularización de la tenencia del suelo urbano, se sujetarán a las siguientes bases:

I.- Se deberá proceder conforme a los programas aplicables, en la ejecución de acciones de mejoramiento y consolidación; y,

II.- Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización, quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en la localidad. Tendrán preferencia los poseedores de buena fe, de acuerdo a la antigüedad de la posesión.

Tratándose de asentamientos humanos irregulares, ubicados en predios ejidales o comunales, se procederá conforme a lo previsto en el Código y en la Ley Agraria.

*Los mecanismos de coordinación a que se refiere este artículo deberán concluirse dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.*⁵¹

Mientras que la publicación dispone los transitorios siguientes:

Inicio de vigencia

Artículo Primero. *El presente Decreto entrará en vigencia el 1 de enero de 2013, previa publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.*

Abrogación de diversas leyes

Artículo Segundo. *Se abrogan:*

I. La Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato;

II. La Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus Municipios;

III. La Ley de Vivienda para el Estado de Guanajuato;

IV. La Ley de Aguas para el Estado de Guanajuato; y

V. La Ley sobre protección y conservación de la Ciudad de San Miguel de Allende, declarándola, al efecto, Población Típica.

Derogación tácita

Artículo Tercero. *Se derogan todas las disposiciones que se opongan al contenido del presente Decreto.*

⁵¹ Idem

Plazo para reglamentar

Artículo Cuarto. *El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos deberán expedir o modificar los reglamentos en la materia, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de este Decreto.*

Expedición o actualización de los instrumentos del sistema de planeación

Artículo Quinto. *El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos para la formulación de los instrumentos de planeación que refiere el Código atenderán a la disposición, forma y plazo previstos en los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato.*

Vigencias de las declaratorias de áreas naturales protegidas

Artículo Sexto. *Permanecerán vigentes las declaratorias de áreas naturales protegidas expedidas con anterioridad a la entrada en vigencia de este Decreto. Los respectivos programas de manejo deberán revisarse y, en su caso, actualizarse dentro de los cuatro meses siguientes a la publicación del programa estatal.*

Tramitación de procedimientos en trámite

Artículo Séptimo. *Los procedimientos regulados en las leyes que se abrogan en el artículo segundo transitorio del presente Decreto, que a la fecha de la entrada en vigor del presente Código, se encuentren en trámite, seguirán desarrollándose observando las normas contenidas en las leyes vigentes al momento de iniciar su procedimiento respectivo, hasta su conclusión; salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente.*

La Secretaría de Desarrollo Social y Humano remitirá a los ayuntamientos, los expedientes de fraccionamientos y conjuntos habitacionales, anteriores al 1 de enero de 1997, que aun se encuentren en trámite, así como aquéllos iniciados con posterioridad a esta fecha y cuyo trámite se desahogue ante el Ejecutivo Estatal consecuencia del convenio de colaboración; para que los municipios los concluyan. La Secretaría de Desarrollo Social y Humano y los ayuntamientos deberán, en un término máximo de seis meses, contado a partir de la entrada en vigor del presente Código, concluir la transferencia de los expedientes. Previo a la entrega se deberá certificar un tanto de cada uno de los expedientes que se transferirán a los municipios, los cuales se turnarán para su resguardo a la Comisión de Vivienda del

Estado de Guanajuato.

Término para adecuar la estructura de la Procuraduría

Artículo Octavo. *El Ejecutivo del Estado en un plazo no mayor a veinte días a partir de la entrada en vigor de este Código, deberá adecuar la estructura orgánica para el funcionamiento de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato.*

(F. DE E., P.O. 12 DE OCTUBRE DE 2012)

Cualquier referencia a la Procuraduría de Protección al Ambiente, contenida en cualquiera otra disposición jurídica, se entenderá realizada a la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato.

La Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato deberá cumplir íntegramente con las obligaciones y compromisos asumidos por la Procuraduría de Protección al Ambiente.

Los derechos y obligaciones derivados de las relaciones laborales del personal actualmente adscrito a la Procuraduría de Protección al Ambiente, estarán a cargo de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, respetándoles todos y cada uno de los derechos y prestaciones laborales adquiridos.

Situación que guardan la Comisión Estatal del Agua y la Comisión de Vivienda

Artículo Noveno. *La Comisión Estatal del Agua y la Comisión de Vivienda del Estado de Guanajuato, señaladas en las leyes de Aguas para el Estado de Guanajuato y de Vivienda para el Estado de Guanajuato, respectivamente, conservarán la misma naturaleza jurídica, obligaciones, estructura, personal y presupuesto con el que actualmente desempeñan sus funciones.*

Comisión Metropolitana

Artículo Décimo. *La Comisión Metropolitana deberá instalarse en un plazo no mayor a sesenta días, posteriores a la entrada en vigencia del presente Decreto. Hasta su instalación seguirá fungiendo el Consejo para el Desarrollo de las Zonas*

Metropolitanas en el Estado, establecido en el Acuerdo Gubernativo número 274, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato número 48, segunda parte, de 25 de marzo de 2011.

Todos los archivos, insumos, materiales, expedientes, compromisos y obligaciones del Consejo para el Desarrollo de las Zonas Metropolitanas en el Estado pasarán a formar parte de la Comisión Metropolitana, a efecto de su debida atención o resguardo.

Constitución de los Consejos Consultivos

Artículo Undécimo. *El Ejecutivo del Estado dispondrá de un plazo que no excederá de 30 días contados a partir de la vigencia del Código, para la constitución de los Consejos Consultivos establecidos en este instrumento.*

Mecanismos de coordinación

Artículo Duodécimo. *El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos instrumentarán, por una sola ocasión y como acciones de mejoramiento de los centros de población, los mecanismos de coordinación tendientes a la recepción de las obras de urbanización, por parte de los municipios, de los fraccionamientos y desarrollos en condominio autorizados por el Gobierno del Estado de Guanajuato.*

Los mecanismos de coordinación a que se refiere este artículo deberán concluirse dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.

Acciones de regularización

Artículo Décimo tercero. *El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos instrumentarán, por una sola ocasión y como acciones de mejoramiento de los centros de población, los mecanismos de coordinación tendientes a la regularización de los asentamientos humanos existentes en el Estado que no cumplan con las disposiciones del Código, a la fecha de la entrada en vigencia del presente Decreto.*

La realización de acciones de regularización de la tenencia del suelo urbano, se

sujetarán a las siguientes bases:

I. Se deberá proceder conforme a los programas aplicables, en la ejecución de acciones de mejoramiento y consolidación; y

II. Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización, quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en la localidad. Tendrán preferencia los poseedores de buena fe, de acuerdo a la antigüedad de la posesión.

Tratándose de asentamientos humanos que no cumplan con las disposiciones del Código, ubicados en predios ejidales o comunales, se procederá conforme a lo previsto en el Código y en la Ley Agraria.

Los mecanismos de coordinación a que se refiere este artículo deberán concluirse dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.⁵²

A la fecha se han hecho 2 reformas al Código Territorial, la primera se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en fecha 25 de junio del 2013 y la segunda en fecha 22 de octubre del mismo año. En la primera se reformaron los artículos transitorios cuarto y séptimo, mientras que la segunda reformaron los artículos 78 fracciones III y IV; 406 en sus párrafos primero, segundo y cuarto; 417; 446 en su fracción III y 450 en su fracción I.

Este instrumento jurídico tuvo cambios importantes en materia de desarrollo urbano, al cambiar incluso de denominación los instrumentos de planeación y eliminar los “planes parciales”, aunque continúa permitiendo los cambios de uso de suelo, prácticamente usando el mismo procedimiento que contemplaba la abrogada Ley de Desarrollo Urbano, y en lugar de solicitar la opinión respecto a la

⁵² Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 25 de septiembre de 2012.

congruencia del cambio de uso de suelo con el instrumento de planeación estatal a la Secretaría de Desarrollo Social, lo debe solicitar al Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato, a partir del 1° de enero del 2013.

Capítulo III Instrumentos de Planeación del Desarrollo Urbano en el ámbito Estatal.

"Los pequeños actos que se ejecutan, son mejores que todos aquellos grandes que se planean"

George E. Marshall

Antecedentes jurídicos y denominación de los instrumentos de estatales de planeación.

3.1.- Primer instrumento de planeación en el Estado de Guanajuato.

Derivado de las obligaciones de las de la Secretaría de de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, del gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés, en el año de 1947 se establece como primera tarea la realización del Plano Regulador de las importantes ciudades del territorio mexicano, así como la promulgación de instrumentos legales y reglamentarios para ponerlos en marcha en cada entidad federativa, derivado de que los estados de la República no contaban en esa época con legislación urbana apropiada para aplicar y desarrollar la planificación en este tema.⁵³ Conforme a la obligación mencionada, en La "Ley de Planificación del Estado de Guanajuato"⁵⁴ de 1951, se contempló como instrumento de planeación el **"Plano Regulador de las Poblaciones del Estado"**, el cual debería contemplar en gran medida el desarrollo urbano del Estado y sus municipios. Sin embargo, se

⁵³Ortiz Macedo, Luis. La planificación territorial y urbana durante los últimos cincuenta años en México. Revista Bitácora Urbano Territorial [en línea] 2007, 11 (enero-diciembre) : [Fecha de consulta: 29 de abril de 2014] Disponible en:<<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74811108>> ISSN 0124-7913 .

⁵⁴ Ley de Planificación del Estado de Guanajuato, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato 14 de julio de 1951.

desconoce si se llegó a elaborar ese plano regulador, ya que inclusive, la señalada ley no contemplaba término para su elaboración.

3.2.- El Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

La “Ley General de Asentamientos Humanos” de 1976, consignaba como instrumento de planeación para las entidades federativas los “*Planes Estatales de Desarrollo Urbano, que operarán en el ámbito interno de las Entidades Federativas y se regularán por las leyes que los correspondientes gobiernos expidan al efecto.*”⁵⁵ Por lo que atendiendo a la legislación general, la “Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato”⁵⁶ de 1977, consignó como instrumento para planear el desarrollo urbano el **Plan Estatal de Desarrollo Urbano**, el cual fue definido en esa legislación como “*El conjunto de estudios, políticas, normas técnicas, implementaciones y disposiciones tendientes a regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.*”⁵⁷ Pero ese plan, no era el único instrumento, ya que eran varios los que se consignaban en la mencionada ley, contemplando los siguientes:

I.- Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

a) *Un Plan General en el que se determinen objetivos, estrategias, procedimientos y programas fundamentales a corto, mediano y largo plazo, que regirán el funcionamiento y desarrollo urbano del Estado.*

b) *Los Planes Parciales que resulten necesarios, cuyo fin será la realización de alguno o varios de los objetivos del Plan General.*

⁵⁵ Ley General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial de la Federación 26 de mayo de 1976.

⁵⁶ Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato 1 de mayo de 1977.

⁵⁷ Idem.

II.- Planes que ordenen y regulen las zonas conurbadas en las que participe el Estado con una o más Entidades Federativas.

III.- Planes que ordenen y regulen las zonas conurbadas dentro del territorio del Estado.⁵⁸

En ese instrumento jurídico se hacía referencia de que los planes referidos estaría sometidos a un ***“proceso permanente de análisis de la situación, previsión, coordinación, encauzamiento y evaluación a cortos, medianos y largos plazos, de todas las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos y de los recursos materiales y tecnológicos de la Entidad, con el fin de obtener un desarrollo de los asentamientos humanos armónico, equilibrado y justo.”⁵⁹***

Además, este plan consideraba prioritario el propiciar condiciones para que los habitantes resolvieran su necesidad de servicios públicos, suelo, vivienda, equipamiento urbano e infraestructura. Este plan estuvo vigente hasta el año de 2006. No obstante que como se citó, este plan debía estar en *“proceso permanente de análisis de la situación, previsión, coordinación, encauzamiento y evaluación a cortos, medianos y largos plazos, de todas las acciones y medidas que se requieran para el aprovechamiento óptimo de los valores humanos y de los recursos materiales y tecnológicos de la Entidad”⁶⁰*, este plan nunca se actualizó.

3.3.- Ley General de Asentamientos Humanos de 1993.

El 21 de julio de 1993, se publica en el Diario Oficial de la Federación la nueva “Ley General de Asentamientos Humanos”, misma que abroga la ley en esa

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Idem.

materia, que databa de 1976. Esa ley (vigente a la fecha) a diferencia de la ley de 1976, literalmente señala que nivel estatal *la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, se llevará a cabo a través de los **programas estatales de desarrollo urbano***.⁶¹ Cambiando la denominación de los instrumentos de planeación de “Plan” a “Programa”.

En el Estado de Guanajuato, el titular del Ejecutivo en el año de 1997, mediante decreto 377 promulga la “Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato”,⁶² esta legislación, no obstante que la ley general estipuló que el instrumento de planeación estatal será el “**Programa Estatal de Desarrollo Urbano**”, continuó al igual que la abrogada ley de 1977, denominándolo al instrumento de planeación estatal como “**Plan de Ordenamiento Territorial**”, mismo que es definido como el “*conjunto de normas y disposiciones para ordenar, regular y planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; así como para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios, con objeto de mejorar la estructura urbana, proteger al medio ambiente, regular la propiedad en los centros de población y fijar las bases para la programación de acciones, obras y servicios de infraestructura y equipamiento urbano.*”⁶³ Es oportuno mencionar que esta legislación, consideraba un “Programa de Desarrollo Urbano”, definiéndolo como el “*Documento que corresponde a la parte operativa de un plan de ordenamiento territorial, en el cual se establecen las acciones, proyectos y obras enmarcadas en umbrales de tiempo.*” Sin que la propia ley señalara si era estatal, municipal o aplicara para ambos niveles de gobierno, sin embargo, a nivel estatal no se generó ningún programa de este tipo.

⁶¹ Ley General de Asentamientos Humanos, Diario Oficial de la Federación 21 de julio de 1993

⁶² Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato 7 de octubre de 1997.

⁶³ Idem.

3.4.- Diferencia entre Plan y Programa.

Aunque pudiera considerarse que la denominación de los instrumentos de planeación es meramente una cuestión de semántica o inclusive que ambas palabras son sinónimos, literalmente no lo son, por lo que se desprende que existe disparidad entre lo dispuesto por la legislación general y la estatal. Inclusive, la ley general citada, dispone textualmente que las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, *“tendrán la atribución de formular, aprobar y administrar el **programa estatal de desarrollo urbano**, así como evaluar y vigilar su cumplimiento*⁶⁴. De lo que se colige que las entidades federativas deben de contar con un **“Programa Estatal de Desarrollo Urbano”**, no con un “Plan Estatal”.

Cabe señalar que la ley general en el ámbito municipal, a diferencia del ámbito estatal, sí otorga a los municipios la atribución de *formular, aprobar y administrar los **planes o programas municipales de desarrollo urbano**, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local.*⁶⁵

Como se puede apreciar, al ámbito municipal se otorga la facultad de elabore uno u otro instrumento de planeación (plan o programa), probablemente previendo que algunos municipios no contarían con la capacidad técnica, administrativa o presupuestal para elaborar un programa. Lo anterior derivado de que un programa es más elaborado y cuenta con más requisitos que un plan. Se puede aseverar lo anterior con las siguientes definiciones de ambas palabras, en términos generales y específicos.

La Real Academia Española los define como:

plan.

(De plano).

⁶⁴ Idem

⁶⁵ Idem.

1. *m. Altitud o nivel.*
2. *m. Intención, proyecto.*
3. *m. Modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla.*
4. *m. Escrito en que sumariamente se precisan los detalles para realizar una obra.*⁶⁶

programa.

(Del lat. programma, y este del gr. πρόγραμμα).

1. *m. Edicto, bando o aviso público.*
2. *m. Previa declaración de lo que se piensa hacer en alguna materia u ocasión.*
3. *m. Tema que se da para un discurso, diseño, cuadro, etc.*
4. *m. Sistema y distribución de las materias de un curso o asignatura, que forman y publican los profesores encargados de explicarlas.*
5. *m. Anuncio o exposición de las partes de que se han de componer ciertos actos o espectáculos o de las condiciones a que han de sujetarse, reparto, etc.*
6. *m. Impreso que contiene este anuncio.*
7. *m. Proyecto ordenado de actividades.*
8. *m. Serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto.*

También se ha definido el plan y el programa de la siguiente forma:

Plan:

Es el conjunto coherente de políticas, estrategias y metas. El plan constituye el marco general y reformable de acción, deberá definir las prácticas a seguir y el marco en el que se desarrollarán las actividades.

Programa:

Es la ordenación en el tiempo y el espacio de los acontecimientos.⁶⁷

⁶⁶ Real Academia Española.

⁶⁷ http://www.ingenieria.unam.mx/~jkuri/Apunt_Planeacion_internet/TEMAII.1.pdf

A su vez, María José Aguilar y Ezequiel Ander Egg, definen la planeación y la programación de la siguiente manera:

Planificar es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de alcanzar determinadas metas y objetivos mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados.

Programación. Los recursos se estudian en detalle. Con esa información y toda la precedente, se toman las decisiones sobre las fechas de comienzo y finalización de actividades más críticas, y se fija el cronograma (calendario de ejecuciones).⁶⁸

3.5.- Plan Estatal de Desarrollo Urbano de 1980.

Probablemente, debido a que la ley de 1977 no hacía referencia a un término específico para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo Urbano, fue hasta el 29 de enero de 1980 cuando se aprobó, instrumento que fue rector en la materia de desarrollo urbano a nivel estatal.

Este Plan, entre sus objetivos generales contemplaba los siguientes:

“La distribución “en forma equilibrada, armónica y racional” de la población en el territorio, agregando que esta se dé en las zonas que representen el mayor potencial productivo, equilibrando así la población, los recursos naturales y las actividades económicas, permitiendo la incorporación de la población rural a los beneficios del desarrollo y previendo el volumen, dinámica y estructura de la

⁶⁸ Aguilar, María José; Ander-Egg, Ezequiel- Como elaborar un proyecto - Guía para diseñar proyectos sociales - 13ra edición - Editorial LUMEN/HUMANITAS. P. 3, 27.

población para una eficiente y eficaz satisfacción de sus necesidades de servicios y equipamiento.”⁶⁹

3.6.- Plan Estatal de Gobierno 2000 - 2006.

Como se ha mencionado con antelación, el 7 de octubre de 1997 se publicó la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, legislación que a diferencia de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato, sí dispone una temporalidad para que el Plan Estatal de Ordenamiento Territorial sea revisado y en su caso, elaborar y aprobar un nuevo plan por parte del Ejecutivo del Estado, dicha temporalidad era dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la citada ley (artículo tercero transitorio de la ley), es decir en el mes de abril de 1998, situación que no ocurrió. Además de la temporalidad mencionada, la propia ley en su artículo 72 disponía que debería ser durante los primeros seis primeros meses de la gestión del Ejecutivo, es decir, que debió de ser a más revisado y en su caso aprobado a más tardar en el mes de marzo del año 2001. Sin embargo, fue hasta el año 2004, que se concibió la elaboración del nuevo **“Plan de Estatal de Ordenamiento Territorial”**, el cual fue incluido en la “Actualización al Plan de Gobierno 2000 - 2006”, actualización que fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, hasta el día 30 de noviembre del 2004, es decir, más de tres años después.

El citado Plan de Gobierno 2000 - 2006, contempla en el primer apartado denominado **“Mejor calidad de vida y desarrollo para todos”**, como objetivo particular número 6, lo siguiente:

Objetivo particular

⁶⁹ Plan Estatal de Desarrollo Urbano, Guanajuato, 1980.

6.3. Fomentar e impulsar la adecuada distribución de la población y sus actividades en el territorio, en apego a sus condiciones económicas, sociales y naturales.

Metas al 2006

- **Formular el Plan Estatal de Ordenamiento Territorial.**

Estrategias

6.3.1. Diseño e implementación de normas para la utilización ordenada del territorio.

6.3.2. Aprovechamiento de las vocaciones y potencialidades territoriales para la formulación de estrategias para el desarrollo regional y urbano.

6.3.3. Difusión del Plan Estatal de Ordenamiento Territorial.

Acciones

- Identificar la ubicación óptima de las obras de infraestructura y los polos de desarrollo de regionales (sic).
- Promover la actualización de la información cartográfica y ortofotos como insumos para los procesos de planeación.⁷⁰

3.7.- Elaboración, modificación y actualización del Plan Estatal de Ordenamiento Territorial.

La abrogada Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, disponía que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o la dependencia de la administración pública estatal que realice las funciones asignadas en esa ley, **tendría las atribuciones para elaborar, modificar, actualizar y evaluar el plan estatal de ordenamiento territorial y los programas que de él se derivaran**, con la participación que correspondiera a los municipios. No obstante lo dispuesto por la

⁷⁰ Actualización al Plan de Gobierno 2000 - 2006, Guanajuato.

legislación vigente en ese momento, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas nunca ejerció esa facultad, por lo tanto no elaboró, modificó, actualizó ni evaluó el Plan Estatal de Ordenamiento Territorial.

3.8. Decreto Gubernativo Número 171, creación de la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica (UPIE).

La Quincuagésima Novena Legislatura del Estado de Guanajuato, mediante Decreto número 3, de fecha 20 de noviembre del año 2003, reforma diversos artículos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, entre ellos el 26 relativo a las atribuciones de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, abrogando las atribuciones que ésta tenía en materia de planeación y evaluación del desarrollo, así como de inversión estratégica. Por lo que en el artículo quinto transitorio del referido decreto, se estipula que *“Cuando en otros ordenamientos legales se otorguen a la Secretaría de Desarrollo Social y Humano atribuciones en materia de planeación e inversión dicha competencia se entenderá concedida a la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica.”*

Por lo que el Ejecutivo del Estado mediante Decreto Gubernativo número 171, de fecha 20 de noviembre del año 2003, crea la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica (UPIE), como un organismo público desconcentrado del Poder Ejecutivo, y mediante ese decreto, en materia de planeación se dota a la UPIE de las siguientes facultades:

I.-En materia de planeación:

a) Representar al Poder Ejecutivo del Estado y ser el secretario técnico ante el Consejo de Planeación del Desarrollo para el Estado de Guanajuato y participar en éste según los términos que establezca la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato y su reglamento;

- b) Conducir con las autoridades federales, estatales y municipales, la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas estatales, promoviendo la participación de los sectores social y privado;
- c) Promover y coordinar la elaboración, ejecución y evaluación de los programas regionales y sectoriales, así como de los proyectos específicos que fije el Gobernador del Estado; y
- d) Emitir y aplicar las políticas que aseguren la congruencia entre los planes y programas de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo con el Plan de Gobierno, sin perjuicio de las atribuciones que corresponden a las coordinadoras de sector.

II.-En materia de información para la planeación:

- a) Coordinar el Sistema Estatal de Información para la Planeación;
- b) Establecer las políticas, normas y técnicas pertinentes para el funcionamiento del Sistema Estatal de Información para la Planeación;
- c) Identificar, procesar y analizar la información estadística y geográfica que mejor defina el estado y evolución del desarrollo; y
- d) Generar y obtener información para el desarrollo, acorde a las directrices y políticas de los planes y programas de gobierno, y el Plan Estatal de Desarrollo, de la ciudadanía e instituciones públicas y privadas.

Como se puede apreciar, en el decreto de creación de la UPIE no se especifican atribuciones para elaborar, modificar, actualizar y evaluar el plan estatal de ordenamiento territorial y los programas que de él se derivaran, pero si en el Reglamento Interior del UPIE⁷¹, en el cual su artículo 22 otorgaba las siguientes facultades a la su Dirección de Ordenamiento Territorial:

⁷¹ Reglamento Interior de la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato 22 de diciembre de 2005.

I.- **Apoyar** en la elaboración, modificación, actualización y evaluación, del Plan Estatal de Ordenamiento Territorial y los programas que de él se deriven;

II.- Participar en el marco de la legalidad, en la ordenación y regulación de aquellos centros de población, que constituyan o tiendan a constituir una conurbación con otro, ya sea que esté en el territorio estatal o en un Estado vecino, en el ámbito de competencia de la Unidad;

III.- Conducir los mecanismos de planeación regional, convenidos por el Estado y los Municipios, para planear y regular el uso del suelo, así como coordinar las acciones e inversiones que propicien el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos;

IV.- Asesorar para que las acciones e inversiones en materia de desarrollo urbano, programadas por las dependencias y entidades de la administración pública estatal, se ajusten al Plan Estatal de Ordenamiento Territorial;

V.- Coordinar la promoción, difusión y observancia de la política estatal de ordenamiento territorial entre los tres órdenes de gobierno y la sociedad en general;

VI.- Apoyar en la asesoría a los tres órdenes de gobierno y la sociedad en general, en materia de ordenamiento territorial; y

VII.- Las demás que le confiera el Director General de Información para la Planeación.

La UPIE mediante decreto gubernativo número 34, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato en fecha 13 de julio del año 2007, se reestructura y cambia su denominación a “Coordinación General de Programación y Gestión de la Inversión Pública” (COPI). Encargada mediante el mencionado decreto de colaborar con el Ejecutivo del Estado en la coordinación de la planeación de gobierno, integración y seguimiento de los programas operativos anuales en materia de inversión y encargada, también de dar seguimiento a los proyectos prioritarios y las gestiones con otros órdenes de gobierno.

Con la reestructura señalada, la función principal de la COPI, fue la de llevar a cabo acciones de planeación a corto plazo.

En consecuencia, y al escindir a la COPI de las facultades de planeación a largo plazo, mediante decreto gubernativo número 33, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato en fecha 13 de julio del año 2007, mediante el cual, se crea el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG), instituto que contaba mediante ese decreto, con la atribución de intervenir en la planeación y evaluación del desarrollo a largo plazo, así como apoyar en la actualización del Plan Estatal de Ordenamiento Territorial y de los programas de desarrollo urbano. Sin embargo, por cuestiones cronológicas y en virtud de que durante la vigencia de la abrogada Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, ni el IPLANEG ni la COPI realizaron ninguna actualización al plan estatal.

Al inicio de la administración gubernamental 2012 - 2018, el poder legislativo del Estado, mediante Decreto número 287, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado en fecha 18 de Septiembre de 2012, modifica varios artículos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato, desapareciendo de la estructura gubernamental la COPI, por lo que transfirieron las atribuciones en materia de inversión pública a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, y al Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato las atribuciones en materia de planeación.

3.9.- Plan Estatal de Ordenamiento Territorial de Guanajuato (2006).

Como se señaló previamente, en las reformas del Plan de Gobierno 2000 - 2006, una de las metas para el año 2006 era la formulación del Plan Estatal de Ordenamiento Territorial, y al haberse expedido el decreto 171, la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica fue la dependencia encargada de coordinar la formulación del Plan Estatal de Ordenamiento Territorial, cuya versión abreviada fue

publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, en fecha 15 de agosto del año 2006.

Este plan, en su versión íntegra contiene la siguiente información:

I. ÁMBITO JURÍDICO

I.1. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DEL PLAN

I.1.1. Ordenamientos jurídicos federales

I.1.2. Ordenamientos jurídicos estatales

I.2. SUSTENTO JURÍDICO DEL PROCESO DE ELABORACIÓN DEL PLAN

II. CRITERIOS DE CONCERTACIÓN CON LOS SECTORES PÚBLICO, SOCIAL Y PRIVADO

II.1. INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN DE OTROS SECTORES Y ÓRDENES DE GOBIERNO

II.1.1. Instrumentos federales

II.1.2. Instrumentos estatales

II.2. DISPOSICIONES DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO Y DEL PLAN DE GOBIERNO EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL SUSTENTABLE

II.3. NORMAS Y CRITERIOS DE OTROS SECTORES QUE INFLUYEN EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

II.4. CONVENIOS, ACUERDOS Y COMPROMISOS CON EL SECTOR PÚBLICO, SOCIAL Y PRIVADO

III. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA

III.1. GUANAJUATO EN EL ÁMBITO NACIONAL Y REGIONAL

III.1.1. Ubicación del Estado

III.1.2. Entorno natural

III.1.3. Estructura urbana estatal de alcance regional

III.1.3.1. Principales corredores carreteros de producción y servicios

III.1.3.2. Equipamiento urbano por Municipio

III.1.3.3. Instalaciones especiales

III.1.3.4. Estructura carretera

III.2. CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DEL SISTEMA TERRITORIAL

III.2.1. Caracterización y análisis del subsistema natural

III.2.1.1. Fisiografía

III.2.1.2. Geología

III.2.1.3. Clima

III.2.1.4. Frecuencia de granizadas

III.2.1.5. Frecuencia de heladas

III.2.1.6. Hidrología

- III.2.1.7. Edafología
- III.2.1.8. Uso del suelo y vegetación
- III.2.1.9. Agricultura
- III.2.1.10. Frontera agrícola
- III.2.1.11. Forestal
- III.2.1.12. Fauna
- III.2.1.13. Rangos de altitud y de pendientes
- III.2.2. Caracterización y análisis del subsistema económico
 - III.2.2.1. Impacto territorial de los procesos económicos globales
 - III.2.2.2. Contexto estatal en la economía nacional
 - III.2.2.2.1. Dinámica económica de la Entidad
 - III.2.2.2.2. Estructura económica actual de la Entidad
 - III.2.2.2.3. Actividades económicas predominantes por municipio
 - III.2.2.3. Sistema de producción agrícola
 - III.2.2.4. Sistema de producción pecuaria
 - III.2.2.5. Sistema de producción forestal
 - III.2.2.5.1. Identificación de las especies forestales predominantes por municipio y su aprovechamiento
 - III.2.2.5.2. Ubicación geográfica de los productos forestales comerciales
 - III.2.2.5.3. Principales indicadores de los sistemas de producción forestal
 - III.2.2.6. Actividad secundaria y terciaria
- III.2.3. Caracterización y análisis del subsistema social
 - III.2.3.1. Distribución de los asentamientos humanos
 - III.2.3.1.1. Distribución territorial
 - III.2.3.1.2. Distribución rango tamaño
 - III.2.3.1.3. Sistema de lugares centrales
 - III.2.3.1.4. Dispersión de la población
 - III.2.3.1.5. Unidades territoriales básicas
 - III.2.3.1.5.1. Unidades de soporte territorial natural
 - III.2.3.1.6. Zonas conurbadas y metropolitanas
 - III.2.3.2. Dinámica demográfica
 - III.2.3.3. Condiciones de vida
 - III.2.3.3.1. Nivel de ingreso y ocupación de la población
 - III.2.3.3.2. Vivienda y servicios de infraestructura
 - III.2.3.3.3. Educación
 - III.2.3.3.4. Salud
 - III.2.3.3.5. Marginación por municipio por municipio y localidad
- III.3. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA TERRITORIAL
 - III.3.1 Diagnóstico del subsistema natural
 - III.3.1.1. Fragilidad natural
 - III.3.1.2. Calidad ecológica de los recursos naturales
 - III.3.1.3. Cambios de uso del suelo y vegetación 1970–2000
 - III.3.1.4. Peligros y amenazas naturales
 - III.3.1.4.1. Elementos topográficos de peligro o amenaza
 - III.3.1.4.2. Elementos geológicos de peligro o amenaza
 - III.3.1.4.3. Elementos climáticos de peligro o amenaza
 - III.3.1.4.4. Elementos hidrológicos de peligro
 - III.3.1.4.5. Contaminación del aire
 - III.3.2. Diagnóstico del subsistema económico
 - III.3.2.1. La agricultura a nivel municipal
 - III.3.2.2. Diversidad económica municipal
 - III.3.2.3. Acceso a mercados y flujos comerciales

III.3.2.4. Patrones de consumo	
III.3.2.5. Síntesis del diagnóstico del subsistema económico	
III.4.- INTEGRACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y DISEÑO DE ESCENARIOS	
III.4.1.- Diagnóstico integrado del sistema territorial	
III.4.1.1. Proceso de evaluación del uso del territorio	
III.4.1.1.1. Evaluación de la aptitud del territorio	
III.4.1.1.2. Evaluación de los conflictos de uso y determinación de unidades prioritarias de gestión	
III.4.1.2. Proceso de evaluación del desarrollo socioeconómico municipal y regional	
III.4.1.2.1. Evaluación del grado de desarrollo socioeconómico	
III.4.1.2.2. Evaluación del potencial natural de desarrollo municipal y regional	
III.4.1.2.3. Evaluación del grado de conflicto entre el potencial natural y el grado de desarrollo	
III.4.1.3. Proceso de evaluación de la integración funcional del sistema territorial	
III.4.1.3.1. Evaluación de la morfología del sistema de asentamientos	
III.4.1.3.2. Evaluación del ajuste territorial de las redes de conexión	
III.4.1.3.3. Implicaciones económicas del nivel de integración funcional	
III.4.2.- Diseño de escenarios de uso y aprovechamiento del territorio	
III.4.2.1.- Construcción de la base del escenario	
III.4.2.2.- Elaboración de escenarios	
III.4.2.3.- Descripción del escenario deseado	
III.5.- OBJETIVOS, POLÍTICAS, DIRECTRICES Y LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN	
III.5.1.- Objetivos del Plan	
III.5.2.- Políticas de ordenamiento territorial para los centros de población	
III.5.2.1. Sistema de ciudades	
III.5.2.2. Crecimiento poblacional	
III.5.2.3. Política de fundación	
III.5.2.4. Política de crecimiento	
III.5.2.5. Política de conservación	
III.5.2.4. Política de mejoramiento	
III.5.3.- Directrices de ordenamiento territorial	
III.5.3.1. Carta de directrices de ordenamiento territorial	
III.5.4.- Lineamientos estratégicos	
III.5.4.1. Estrategia industrial	
III.5.4.2. Estrategia de comunicaciones	
III.5.4.3. Estrategia del agua	
III.5.4.4. Estrategia agrícola	
III.5.4.5. Estrategia turística	
III.5.4.6. Estrategia para el desarrollo ecológico sustentable	
III.5.4.7. Estrategia de protección civil	
III.5.4.8. Estrategia de desarrollo social	
III.5.4.9. Estrategia de salud	
III.5.5.- Programa Estatal de Desarrollo Urbano	232
IV.- ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO.	235
BIBLIOGRAFÍA	237
ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICAS, IMÁGENES Y MAPAS	241

Como se observa, el Plan se divide en ocho grandes apartados, los cuales son:

I.- ÁMBITO JURÍDICO.

II.- CRITERIOS DE CONCERTACIÓN CON LOS SECTORES PÚBLICO, SOCIAL Y PRIVADO.

III.- INSTRUMENTOS DE POLÍTICA.

IV.- CARACTERIZACIÓN Y ANÁLISIS DEL SISTEMA TERRITORIAL.

V.- DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA TERRITORIAL.

VI.- INTEGRACIÓN DEL DIAGNÓSTICO Y DISEÑO DE ESCENARIOS.

VII.- OBJETIVOS, POLÍTICAS, DIRECTRICES Y LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS DEL PLAN.

VIII.- ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

De esos ocho apartados, **siete son descriptivos, y sólo aparece un apartado relativo a la programación de acciones**, visible en la página 232, mismo que es general, ambiguo, y muy, pero muy breve, ya que solo consta de media cuartilla, señalando lo siguiente:

III.5.5.- Programa Estatal de Desarrollo Urbano

De acuerdo a los que la Ley de Desarrollo Urbano define, este Plan Estatal de Ordenamiento Territorial contará con un Programa Estatal de Desarrollo Urbano en el cuál se establecen las acciones, proyectos, inversiones, obras y servicios que derivan y buscan dar cumplimiento a los objetivos, metas, políticas y estrategias del mismo; identificando los mecanismos que permitan acordar su ejecución con las autoridades y los sectores públicos, social y privado, atendiendo primordialmente las necesidades básicas de la población.

Este proyecto definirá los criterios y condicionantes que serán aplicados para elaborar las propuestas de obras y acciones para la entidad.

El programa se formula para periodos de un año y contiene la definición de las obras y acciones que se llevaran a cabo para:

- 1.- Incorporar reserva territorial;
- 2.- Realizar acciones de vivienda;
- 3.- Realizar obras y acciones de mejoramiento urbano y de protección o rescate del patrimonio cultural;
- 4.- Realizar obras de infraestructura urbana;
- 5.- Realizar obras de equipamiento; y
- 6.- Elaborar estudios de normatividad y reglamentación de los elementos del desarrollo urbano.

Productos del programa:

- a) Análisis de los mecanismos de gestión y financiamiento para obras y acciones.
- b) Cálculo del déficit y superávit de infraestructura, equipamiento urbano y vivienda, para las localidades mayores a 2500 habitantes
- c) Programación de obras y acciones y cálculo de la reserva territorial requerida, en materia de infraestructura, equipamiento urbano y vivienda para los ejercicios fiscales 2006, 2007 y 2012.

Como se desprende de la programación de acciones señaladas, el plan, dispone que se cuente con un **“Programa Estatal de Desarrollo Urbano”**, en el cuál se deben establecer las **acciones, proyectos, inversiones, obras y servicios que derivan y buscan dar cumplimiento a los objetivos, metas, políticas y estrategias del mismo; identificando los mecanismos que permitan acordar su ejecución con las autoridades y los sectores públicos, social y privado, atendiendo primordialmente las necesidades básicas de la población.** Sin embargo, no obstante de que dispone el propio plan que se debe contar con el mencionado **“Programa Estatal de Desarrollo Urbano”**, este nunca se llevó a cabo. Era indispensable la creación del programa, toda vez que mediante este instrumento, se podría haber estipulado la temporalidad de las acciones tendientes a dar cabal cumplimiento al plan, e inclusive evaluar el mismo para determinar su eficacia y en su caso contemplar su actualización para con ello poder cumplir con el objetivo del mismo, y que no quedara como sólo un instrumento de consulta esporádica.

El plan, además de la creación del reglamento, también contemplaba recomendaciones a implementar, a efecto de que al implantar las mismas, ese instrumento se convirtiera en una herramienta útil para la toma de decisiones y se pudieran eficientar las acciones gubernamentales coordinadamente, dichas recomendaciones eran:

- I.- Analizar y en su caso modificar la estructura normativa para hacerla congruente, articulada y adecuada para responder a la dinámica económica actual.
- II.- Actualizar la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato.
- III.- Elaborar el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato.
- III.- Elaborar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano derivado del Plan Estatal de Ordenamiento Territorial para el Estado de Guanajuato.

De acuerdo a lo establecido en las leyes de Planeación y de Desarrollo Urbano, al ser el COPLADEG el organismo técnico y consultivo, auxiliar del Poder Ejecutivo en materia de planeación, se propone crear al seno del mismo, el Consejo Sectorial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuya coordinación quedaría a cargo de la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica del Gobierno del Estado, dependencia responsable de la política de ordenamiento territorial en la Entidad.

Las recomendaciones transcritas **no señalaban término para su implantación**, ni algunas tampoco señalaban a las instancias encargadas para su creación o implementación, y por supuesto, tampoco se contemplaban sanciones administrativas por su falta de cumplimiento, probablemente debido a esas circunstancias, la mayoría de las recomendaciones transcritas nunca se realizaron, o no se realizaron adecuadamente, y ninguna se realizó a cabalidad, como se desprende:

I.- La primera recomendación, consistente en ***aanalizar y en su caso modificar la estructura normativa para hacerla congruente, articulada y adecuada para responder a la dinámica económica actual***, se puede decir que se realizó parcialmente, ya que no toda la normativa se adecuó a los preceptos señalados y alguna normativa, escapaba del ámbito del poder ejecutivo, ya que recaía en el ámbito municipal.

II.- Las segunda recomendación, consistente en ***actualizar la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato***, no se llevó a cabo, ya que la ley de desarrollo urbano vigente ene se momento, que databa de 1997, ni siquiera sufrió reformas, y como se ha mencionado, estuvo vigente hasta el año 20012.

III.- La tercera recomendación, consistente en ***elaborar el Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato***, tampoco se llevó a cabo, toda vez que durante la vigencia de la mencionada ley, nunca se elaboro el citado reglamento. Situación que se puede considerar delicada, ya que no sólo el plan estatal, sino la propia ley de desarrollo urbano, obligaba tanto al ejecutivo, como a los ayuntamientos del estado a expedir reglamentos en materia de desarrollo urbano.

IV.- La cuarta recomendación, consistente en ***crear al seno del COPLADEG el Consejo Sectorial de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, cuya coordinación quedaría a cargo de la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica del Gobierno del Estado, dependencia responsable de la política de ordenamiento territorial en la Entidad***, tampoco se llevó a cabo, incluso desconozco si en realidad se proyectó la creación de la misma y el porqué no se logro constituir el mencionado órgano.

Se puede concluir que el Plan Estatal de Ordenamiento Territorial de Guanajuato, fue un instrumento de planeación elaborado con muy buenos deseos y con muchas expectativas para lograr un adecuado ordenamiento territorial en el estado, debidamente planeado y como instrumento rector en la materia, sin embargo dependía de bastantes acciones accesorias para que pudiera tener el impacto deseado, ya que como se señaló en líneas anteriores, la mayoría de las acciones transversales no se llevaron a cabo, ni siquiera la de adecuar la normatividad. Por lo que su implementación ha sido escueta y parcial, aunque a la fecha **sigue vigente**.

3.10.- Programa Estatal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial.

El Ejecutivo del Estado de Guanajuato, mediante decreto 272, de fecha 21 de septiembre del 2012, aboga entre otras disposiciones la “**Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato**”, y expide el “**Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato**”, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato en fecha 25 de septiembre de la misma anualidad.

Este código es el instrumento jurídico que a partir del 1 de enero del 2013 establece las normas, bases y principios para el ordenamiento y administración sustentable del territorio en el Estado de Guanajuato, así como también contempla entre otras cosas, la formulación, aprobación, cumplimiento, evaluación y actualización de los programas en materia de desarrollo urbano.

El dictamen relativo a la iniciativa del código aludido, en lo relativo al desarrollo urbano y los asentamientos humanos lo siguiente:

Manifiestan los iniciantes como propósito de la iniciativa, el evitar la dispersión normativa, que ha ocasionado que en el sistema normativo vigente en el Estado existan supuestos respecto a los que aún no se han establecido las bases generales para su regulación, como la ejecución de construcciones o a la función pericial en la materia; aspectos deficientemente regulados como los relativos a la protección al patrimonio arquitectónico y a las áreas o zonas con valor escénico o a la asignación efectiva del uso y destino de áreas verdes, y antinomias, como aquellas en que han incurrido algunos planes municipales de desarrollo urbano con respecto a la legislación ambiental que considera como áreas naturales protegidas, a las zonas de preservación ecológica de los centros de población.

Continúan manifestando los iniciantes que no sobra destacar que el ejercicio de estas atribuciones tiene, además, una importancia capital en una adecuada gestión pública ambiental, toda vez que es a través de estos instrumentos de planeación de los asentamientos humanos, como se pueden enfrentar, de manera más eficaz, los problemas ambientales surgidos de una ocupación y uso desordenado del espacio, debido a las condiciones bajo las que se han desarrollado los procesos de urbanización.

Asimismo, refieren que con esta iniciativa se pretende introducir un modelo de ordenamiento territorial, a partir de un enfoque integral y sustentable, que impulse un modelo de desarrollo basado en el territorio. Por lo que señalan que el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato permitirá contar con un régimen jurídico que:

Unifique los supuestos normativos que inciden en el ordenamiento del territorio; estimule el uso y aprovechamiento sustentable del suelo y de los elementos naturales que conforman el medio ambiente del Estado; Introduzcan alternativas jurídicas que permitan incorporar medidas de desregulación sin que las autoridades desistan del cumplimiento de la función de regulación que se deriva directamente de la Constitución general; Establezca las bases generales para la protección a los elementos intangibles del entorno, como la imagen urbana o el paisaje; Fomente la producción de vivienda, mediante el establecimiento de normas que permitan diversificar las soluciones de vivienda y brinden certeza jurídica respecto a la superficie mínimos de los lotes; y, Mejore la eficiencia regulatoria, reduciendo los tiempos para la gestión de los diversos trámites relativos a la gestión urbana, así como los costos asociados a los mismos;

Fijar las disposiciones para planear y regular los asentamientos humanos en el estado, así como la fundación, conservación, consolidación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; Establecer la concurrencia entre el estado

y los municipios, así como entre éstos últimos, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio estatal; Establecer los criterios para armonizar la planeación y la ordenación de los asentamientos humanos con el ordenamiento ecológico del territorio y la seguridad de sus habitantes; Establecer las bases conforme a las cuales el estado y los municipios ejercerán sus atribuciones para zonificar el territorio y determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios; y Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.⁷²

Este código, a diferencia de la abrogada ley de desarrollo urbano, y en atención a lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos, dispone que a nivel estatal, el instrumento para administrar el territorio es el **“Programa Estatal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial”**.

El código, al igual que la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, dispone que el encargado de aprobar y publicar el programa estatal, sus modificaciones y actualizaciones es el Ejecutivo del Estado, sin embargo, a diferencia de la Ley de Desarrollo Urbano, que disponía que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas o la dependencia de la administración pública estatal que realice las funciones asignadas en esa elaborará, modificará, actualizará y evaluará el instrumento de planeación a nivel estatal (que en el caso del Plan estatal de Desarrollo urbano del 2006, le competió al COPLADEG). Sin embargo, el código dispone que intervendrán diversas dependencias para la elaboración de este instrumento, siendo las siguientes, con las consecuentes atribuciones:

Instituto de Planeación.

⁷² Dictamen relativo a las iniciativas de Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, de reformas a la Ley para la Protección y Preservación del Ambiente del Estado de Guanajuato y de abrogación de diversos ordenamientos, formulada por diputadas y diputados integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; y de Ley de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial para el Estado de Guanajuato, y de reformas, adiciones y derogaciones de diversas disposiciones de la Ley de Fraccionamientos para el Estado de Guanajuato y sus municipios, suscrita por diputadas y diputados integrantes de la Comisión Especial de Zonas Metropolitanas. Congreso del Estado de Guanajuato.

Coordinar la formulación, revisión, evaluación y actualización del programa estatal, con la participación que corresponda a los ayuntamientos y a las dependencias y entidades de la administración pública estatal.

Conducir la consulta pública del proyecto del programa estatal;

Informar y difundir el contenido del programa estatal, así como los resultados de la aplicación y evaluación del mismo;

Gestionar la publicación del programa estatal, en los términos del Código;

Tramitar y obtener la inscripción del programa estatal en el Registro Público de la Propiedad;

Secretaría de Desarrollo Social y Humano.

Participar en la formulación, modificación, actualización y evaluación del programa estatal.

Instituto de Ecología.

Participar en la formulación y ejecución del programa estatal y promover su cumplimiento, conforme a lo establecido en la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato.

Comisión Estatal del Agua.

Participar en la formulación y ejecución del programa estatal y promover su cumplimiento, conforme a lo establecido en la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato.

Comisión de Vivienda del estado de Guanajuato.

Participar en la formulación y ejecución del programa estatal y promover su cumplimiento, conforme a lo establecido en la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato.

El encargado de coordinar lo relativo al Programa Estatal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial, es el IPLANEG, sin embargo

intervienen además, tres dependencias estatales así como los municipios de la entidad.

3.11.- Temporalidad para la elaboración del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial.

A diferencia de las legislaciones anteriores, el código territorial no señala temporalidad para la elaboración del Programa Estatal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial, sino que en el artículo quinto transitorio de este instrumento jurídico, remite a su vez, a los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley de Planeación para el Estado de Guanajuato, que en el caso del programa estatal, le corresponde el artículo cuarto, segundo párrafo de la mencionada ley de planeación, que a literalmente dispone:

Artículo Cuarto. El titular del Poder Ejecutivo por esta ocasión, contará con un plazo de **ciento veinte días para aprobar el Plan Estatal de Desarrollo**, contados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

Una vez publicado el Plan Estatal de Desarrollo el titular del Poder Ejecutivo contará con un plazo de noventa días para aprobar el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial.

Es de resaltar, que de igual forma que en los planes estatales de ordenamiento territorial, contemplados por las leyes de desarrollo urbano abrogadas a la fecha, en el caso del citado código territorial, **tampoco se aprobó el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial en el termino dispuesto por la normatividad señalada**, derivado de que el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato⁷³, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato en fecha 23 de noviembre del año 2012. De lo que se colige que el **Programa Estatal de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Ecológico Territorial debió de estar aprobado en el mes de marzo del año 2012** (hace más de un año), y a la fecha no se ha aprobado y por consiguiente, tampoco se ha publicado.

⁷³ Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guanajuato, Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, 23 de noviembre de 2012

Capítulo IV Instrumentos de Planeación del Desarrollo Urbano en el ámbito Municipal.

No hace falta un gobierno perfecto; se necesita uno que sea práctico.

Aristóteles

4.1- Planes Municipales de Desarrollo Urbano de 1977 a 1997.

A nivel municipal, el primer instrumento de planeación consignado en la abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato de 1977, era el Plan Municipal de Desarrollo Urbano. La mencionada ley, disponía que los Ayuntamientos debieran de contar con un plan en esta materia, a efecto de administrar el desarrollo urbano, sin embargo, a pesar de que la mencionada ley estuvo vigente por un periodo de treinta años, no todos los municipios del Estado de Guanajuato contaron con un instrumento de planeación de este tipo, ya que solo 41 de los 46 que lo integran lo elaboraron.

Cabe hacer mención que no obstante que la legislación denominada a ese instrumento como **“Plan Municipal de Desarrollo Urbano”**, era comúnmente conocido como **“Plan Director de Desarrollo Urbano”**, inclusive, se publicaron algunos planes en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, con esa denominación.

En la siguiente tabla, se señalan los municipios que contaron con un Plan Municipal de Desarrollo Urbano bajo el amparo de la ley de 1977, así como el año en el que fueron publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, ya que existieron varios proyectos en varios municipios, inclusive existieron algunos que fueron aprobados por los Ayuntamientos, sin embargo les faltó la publicación mencionada para que pudieran tener vigencia y obligatoriedad.

Municipio	Año de Publicación
Abasolo	1993
Acámbaro	1993
Apaseo el Alto	1994
Apaseo el Grande	1994
Celaya	1994
Manuel Doblado	1994
Comonfort	1994
Coroneo	1995
Cortazar	1994
Cueramaro	1995
Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional	1994
Guanajuato	1996
Huanimaro	1994
Irapuato	1996
Jaral del Progreso	1994

León	1995
Moroleón	1994
Ocampo	1995
Pénjamo	1995
Pueblo Nuevo	1994
Purísima del Rincón	1994
Romita	1994
Salamanca	1994
Salvatierra	1994
San Diego de la Unión	1992
San Felipe	1994
San Francisco del Rincón	1994
San José Iturbide	1995
San Luis de la Paz	1994
Santa Cruz de Juventino Rosas	1996
Santiago Maravatio	1995
San Miguel de Allende	1994
Silao	1995
Tarandacuao	1995
Tarimoro	1995
Uriangato	1994
Valle de Santiago	1994
Victoria	1992

Villagran	1996
Yuriria	1994

Solamente los municipios de **Atarjea, Doctor Mora, Santa Catarina, Tierra Blanca, y Xichú** no contaron con el instrumento municipal de planeación en ese lapso de tiempo, no obstante que era obligatorio el que lo tuvieran.

4.2- Planes Municipales de Desarrollo Urbano de 1997 a 2012.

La segunda Ley de la materia en el Estado, fue la también abrogada “*Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato*”, publicada en el periódico oficial del Estado de Guanajuato el 7 de octubre de 1997.

Este instrumento jurídico, contempla como instrumentos de planeación urbana en el Estado los siguientes:

- I.- Plan estatal;
- II.- Plan municipal, del cual podrán derivar los siguientes:
 - a) Plan de centro de población;
 - b) Plan de conurbación; y
 - c) Plan parcial.

Como se puede apreciar, esta legislación deja de denominar a los instrumento de planeación “*Programas de Desarrollo Urbano*”, por lo que a diferencia de la anterior ley, se comenzó a homogenizar la denominación de estos elementos de planeación. Además de lo mencionado, esta ley comienza a estructurar de una

forma más específica, los elementos constitutivos de los Planes de Municipales de Ordenamiento Territorial, así como el procedimiento para su elaboración, previsto por el artículo 76, siendo el siguiente:

“Artículo 76.- Para elaborar y aprobar el plan municipal de ordenamiento territorial y los que de él se deriven, se seguirá el procedimiento siguiente:

I.- El Ayuntamiento ordenará que se elabore el proyecto de plan, o bien, acordará proceder a la revisión del plan vigente y a su modificación, en su caso;

II.- El Ayuntamiento convocará y coordinará las consultas, a fin de promover la participación de los distintos grupos sociales;

III.- Formulado el proyecto de plan, será presentado al Ayuntamiento que en su caso, acordará someterlo a consulta pública, dándolo a conocer en los estrados de la Presidencia Municipal y facilitando copias de su versión abreviada a las personas, instituciones y asociaciones de todos los sectores que lo requieran, para que formulen por escrito las observaciones, comentarios y proposiciones al mismo;

IV.- El Ayuntamiento, remitirá a la Secretaría el proyecto de plan, para que formule los comentarios y recomendaciones que se consideren oportunos, en relación con la congruencia del proyecto con los planes y programas vigentes a nivel estatal y regional, y en general, respecto de las acciones previstas en que tengan participación el gobiernos federal y estatal;

V.- El proyecto de plan será presentado al Ayuntamiento para su aprobación; y

VI.- Aprobado el plan, el Presidente Municipal gestionará su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y remitirá para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado una versión abreviada del mismo.”

No obstante que el artículo 75 de esta Ley dispone que el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial deberá ser revisado, evaluado y en su caso, elaborado y aprobado por el Ayuntamiento, **dentro de los primeros cuatro meses de la gestión municipal**, al término del año 2012 sólo 23 municipios cumplieron con esa disposición (el 50% del total), siendo los siguientes:

Municipio	Año de Publicación
Abasolo	2002
Acámbaro	1999
Atarjea	2002
Celaya	2009
Cortazar	2001
Guanajuato	2012
Irapuato	2009
Jaral del Progreso	1998
León	2009
Moroleón	1998
Romita	2003
Salamanca	2003
Salvatierra	1999
San Diego de la Unión	2003
San Felipe	2006
San Francisco del Rincón	2003

San José Iturbide	2008
San Miguel de Allende	2006
Silao	1999
Valle de Santiago	2009
Victoria	2002
Xichú	2008
Yuriria	2008

Los siguientes 23 Municipios no contaron en ese lapso de tiempo con un Plan Municipal de Ordenamiento Territorial:

Apaseo el Alto

Apaseo el Grande

Comonfort

Coroneo

Cuerámaro

Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional

Doctor Mora

Huanímaro

Jerécuaro

Manuel Doblado

Ocampo

Pénjamo

Pueblo Nuevo

Purísima del Rincón

San Luis de la Paz

Santa Catarina

Santa Cruz de Juventino Rosas

Santiago Maravatío

Tarandacuao

Tarimoro

Tierra Blanca

Uriangato

Villagrán

Probablemente la razón por la que existen menos municipios con este Plan, a diferencia de la anterior ley, es que durante la vigencia de la ley abrogada, existieron estímulos por parte del Estado y la Federación para la elaboración de los mismos.

No obstante de que la mitad de los municipios del Estado de Guanajuato contaron en ese periodo con un Plan Municipal de Ordenamiento Territorial, solamente 5 de ellos cumplieron con lo dispuesto por el artículo 75 de la abrogada ley, ya que durante la pasada administración municipal 2009- 2012 sólo los siguientes municipios cumplieron a cabalidad esta disposición legal:

Celaya	2009
--------	------

Irapuato	2009
León	2009
Valle de Santiago	2009
Guanajuato	2012

Capítulo V El uso del suelo.

La ciudad (polis) es una de las cosas que existen por naturaleza; y el hombre es, por naturaleza, un animal político.

Aristóteles.

5.1.- El suelo.

Una parte determinante de la planeación administrativa es el suelo, así como su uso. Toda vez que el suelo física y materialmente es la base del desarrollo urbano.

Horacio Landa, define al suelo como:

Tierra, territorio, superficie considerada en función de sus cualidades productivas, así como de sus posibilidades de uso, explotación o aprovechamiento; se le clasifica o distingue, según su ubicación, como suelo urbano, reserva territorial y suelo rural. En bienes raíces y planeación es la porción de la superficie terrestre que sirve de sitio para una obra pública o privada.⁷⁴

De igual forma, se puede definir el uso de suelo como *“la práctica habitual o eventual de hacer servir la superficie del territorio para un fin determinado.”*

5.1.1.- El uso de suelo en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1976.

Ley General de Asentamientos Humanos de 1976 no define los tipos de uso del suelo, sólo define los usos de la siguiente manera:

⁷⁴ Landa, Horacio, *Terminología de urbanismo*, México, CIDIV-INDECO; 1976.

... **II.-USOS:** Son los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas áreas o predios;

La ley mencionada, al referirse al suelo solo lo menciona en concordancia con las provisiones, reservas y destinos. La citada ley, por consiguiente, tampoco dispone cuales son los usos que pueden asignarse en el territorio estatal ni municipal.

5.1.2.- El uso de suelo en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato de 1977.

La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato de 1977, no define los usos, sin embargo, a diferencia de la legislación federal, esa ley estatal contemplaba que el “Plan Estatal de Desarrollo Urbano”, se dividiría en un “Plan General” y en “Planes Parciales”, y a su vez, mandataba que el Plan General debía de contener la **“tenencia y los usos del suelo”**. Pero como se ha mencionado, no se definía ni el suelo, ni sus usos, así como tampoco estipula esa legislación cuales eran los usos del suelo que podían asignarse en el territorio estatal ni municipal, por lo que existió un avance, pero seguía siendo ambiguo.

5.1.3.- El uso de suelo en la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993.

La Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, define casi de igual forma que la legislación federal anterior los usos, sólo se elimina de la definición la palabra “áreas” y se adiciona en su parte final “centros de población”, para quedar de la siguiente manera:

... **Usos:** los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población;

Como se puede apreciar en la definición antes transcrita, el legislador adicionó la palabra “centros de población” para referirse a determinadas zonas urbanas, debido al crecimiento demográfico y a la expansión de la población tanto rural como urbana.

Es de destacar que esta ley, en su artículo 36, dispone que en las disposiciones jurídicas locales se preverán los casos en los que no se requerirán o se simplificarán las autorizaciones, permisos y licencias para el uso del suelo urbano. Por lo que se comienza a usar la palabra uso de suelo.

La mencionada ley, tampoco dispone cuales son los usos que pueden asignarse en el territorio estatal ni municipal, lo anterior derivado de que la misma, señala que:

“La legislación estatal de desarrollo urbano señalará los requisitos y alcances de las acciones de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y establecerá las disposiciones para:

I. La asignación de usos y destinos compatibles;⁷⁵

No obstante que en esa legislación no se contemplaban los usos que se podían asignar al suelo, sí señalaba que las tierras agrícolas y forestales, así como las destinadas a la preservación ecológica, deberían utilizarse “preferentemente” en dichas actividades o fines, sin prohibirlo.

⁷⁵ Ley General De Asentamientos Humanos, 1993. Artículo 32.

5.1.4.- El uso de suelo en la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato de 1997.

La Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato de 1997, define a los usos de la misma forma que la legislación general:

... **Usos:** Los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población;⁷⁶

La ley señalada, contempla los siguientes usos y destinos generales, que podrán asignarse en el territorio del estado en los planes de ordenamiento territorial y en las declaratorias:

- I.- Agrícolas, pecuarios o forestales;
- II.- Agroindustriales, de explotación minera o industriales;
- III.- Comerciales, recreativos o turísticos;
- IV.- Habitacionales;
- V.- Equipamiento;
- VI.- Servicios e infraestructura básica;
- VII.- Acuícolas, flora nativa, vegetación inducida;
- VIII.- Vacantes; y
- IX.- Riesgosos o incompatibles.

⁷⁶ Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato de 1997, Artículo 3, fracción XXV.

Como se estipuló en la legislación estatal antecedente, en esta ley también se dispone que en los planes de ordenamiento territorial dispondrán las normas específicas para la asignación de usos y destinos compatibles. Además de contemplar que los planes municipales deben contemplar la zonificación del territorio, asignando los usos y destinos para áreas generales.

5.1.5.- El uso de suelo en el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato de 2012.

El Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, no define los usos de suelo, solo los contempla en la definición de “zonificación” de la siguiente manera:

Zonificación: determinación de las áreas que integran el territorio de un Municipio, sus usos y destinos predominantes y compatibles, condicionados e incompatibles, así como la delimitación de las reservas y provisiones territoriales y las áreas de conservación, crecimiento, mejoramiento y consolidación de los mismos.⁷⁷

El Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, a diferencia de la ley, contempla asignación de usos y asignación de destinos, de la siguiente manera:

Usos del suelo:

- a)** Agrícola;
- b)** Pecuario;
- c)** Forestal;

⁷⁷ Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Artículo 2, fracción LIII.

- d)** Habitacional;
- e)** De servicios;
- f)** Comercial;
- g)** Turístico o recreativo;
- h)** Agroindustrial;
- i)** Actividades extractivas;
- j)** Industrial; y
- k)** Mixto; y

Destinos del suelo:

- a)** Parque urbano, jardín público o área verde;
- b)** Conservación ecológica;
- c)** Recarga de mantos acuíferos;
- d)** Equipamiento urbano;
- e)** Infraestructura pública; y
- f)** Mixto.⁷⁸

⁷⁸ Idem. Artículo 76, fracción I y II.

Capítulo VI Los cambios en el uso del suelo.

En materia de gobierno todo cambio es sospechosos, aunque sea para mejorar.

Sir Francis Bacon.

6.1.- Los cambios de uso de suelo realizados en el periodo comprendido entre 1997 y 2012.

En la legislación federal no se hace referencia a la posibilidad de que se puedan cambiar los usos del suelo que han sido asignados al territorio, solo señala la facultad que tienen los residentes de un área en que haya aprobado un cambio de uso de suelo y hayan resultado afectados para exigir se apliquen medidas de seguridad y sanciones, en los siguientes términos:

Cuando se estén llevando a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, así como los planes o programas en la materia, los residentes del área que resulten directamente afectados tendrán derecho a exigir que se apliquen las medidas de seguridad y sanciones procedentes.⁷⁹

La abrogada Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guanajuato de 1977 no contemplaba la posibilidad de cambiar un uso de suelo, probablemente derivado de que no se tenía una asignación específica, ni se tenían estudios aplicables.

La abrogada Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato de 1997, sí contemplaba la posibilidad de cambiar los usos de suelo en el territorio estatal, por parte de los Ayuntamientos, en su demarcación territorial. Sin embargo

⁷⁹ Ley General de Asentamientos Humanos, 1993. Artículo 57.

conforme a la ley mencionada, no era tan sencillo el cambiar el uso de suelo en el territorio municipal, era menester que se realizara el mismo procedimiento contemplado por la ley para elaborar el plan municipal y los que de él se derivaran, siendo el procedimiento siguiente:

Para elaborar y aprobar el plan municipal de ordenamiento territorial y los que de él se deriven, se seguirá el procedimiento siguiente:

I.- El Ayuntamiento ordenará que se elabore el proyecto de plan, o bien, acordará proceder a la revisión del plan vigente y a su modificación, en su caso;

II.- El Ayuntamiento convocará y coordinará las consultas, a fin de promover la participación de los distintos grupos sociales;

III.- Formulado el proyecto de plan, será presentado al Ayuntamiento que en su caso, acordará someterlo a consulta pública, dándolo a conocer en los estrados de la Presidencia Municipal y facilitando copias de su versión abreviada a las personas, instituciones y asociaciones de todos los sectores que lo requieran, para que formulen por escrito las observaciones, comentarios y proposiciones al mismo;

IV.- El Ayuntamiento, remitirá a la Secretaría el proyecto de plan, para que formule los comentarios y recomendaciones que se consideren oportunos, en relación con la congruencia del proyecto con los planes y programas vigentes a nivel estatal y regional, y en general, respecto de las acciones previstas en que tengan participación el gobiernos federal y estatal;

V.- El proyecto de plan será presentado al Ayuntamiento para su aprobación; y

VI.- Aprobado el plan, el Presidente Municipal gestionará su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio y remitirá para su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado una versión abreviada del mismo.⁸⁰

El procedimiento mencionado para poder cambiar un uso de suelo asignado, es preciso y específico, sin lugar a dudas, y no obstante que el artículo 76 no hace

⁸⁰ Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato de 1997, Artículo 76.

alusión a los cambios de uso de suelo, el artículo 82 de la ley en tratamiento si lo alude y vincula en los siguientes términos:

Para cualquier aprobación de cambio de uso de suelo, el Ayuntamiento deberá observar el procedimiento establecido en esta Ley para revisar o modificar el plan de ordenamiento territorial.⁸¹

Esto significa que a cada porción territorial se le debe clasificar un uso o destino de este tipo, lo que significaría que si se logra el objetivo de los planes, el territorio municipal contaría con un orden y crecimiento conforme a lo previsto y se lograría la armonía planeada por la autoridad municipal. Sin embargo en la realidad no sucede así, ya que la misma ley prevé que los usos asignados en los planes se puede cambiar, estos es, que se puede modificar lo estipulado en el propio instrumento de planeación, siempre y cuando se siga el mismo procedimiento que para la elaboración del propio Plan de Ordenamiento Territorial, según lo dispone el artículo 82 de la ley. Lo que en principio pudiera parecer lógico y congruente, ya que prácticamente sería como si se creara un pequeño plan.

Sin embargo, durante la práctica laboral me he percatado que es común que las dependencias municipales tanto las encargadas de las áreas de desarrollo urbano, jurídicas o inclusive del propio Ayuntamiento, hagan consulta o comentarios sobre cambios de uso de suelo que se han aprobado por los Ayuntamientos, sin que se cumpla a cabalidad el procedimiento señalado por el artículo 76 de la propia ley, derivado de que en específico en el punto IV del dispositivo antes invocado, se obliga a los Ayuntamientos a remitir a la Secretaría el proyecto de plan, para que formule los comentarios y recomendaciones que considere oportunos, en relación con la congruencia del proyecto con los planes y programas vigentes a nivel estatal y regional, y en general, respecto de las acciones previstas en que tengan

⁸¹ Idem, Artículo 82.

participación el gobiernos federal y estatal, y al corroborar si se solicitó a la Secretaría su opinión respecto a los aludidos cambios de usos de suelo, la respuesta ha sido negativa, ya que en el periodo comprendido del 10 de octubre del 2009 al 30 de septiembre del año en curso, solamente el municipio de León, Guanajuato había solicitado la opinión en comento, para aprobar cambios de uso de suelo, ningún otro municipio lo había hecho.

Por lo que la hipótesis de que los municipios estaban aprobando cambios de uso de suelo, sin solicitar la opinión de la Secretaría, se comprobó al solicitar la información correspondiente a todos y cada uno de los 46 municipios del Estado de Guanajuato, quienes contestaron la solicitud en los siguientes términos:

Abasolo.

No ha contestado a la fecha.

Acámbaro.

11 de Septiembre de 2012.

Se han otorgado 6 cambios de uso de suelo

Lic. César Hernández Ramírez

Apaseo el Alto.

No ha contestado a la fecha.

Apaseo el Grande.

18 de Septiembre de 2012.

Desde el 10 de Octubre del 2009 al 31 de Septiembre del 2012 se han autorizado un total de 10 cambios de uso de suelo.

Lic. María Esther Simental Jiménez

Atarjea.

No ha contestado a la fecha.

Celaya.

31 de Agosto de 2012.

Se ha aprobado 21 cambios de uso de suelo dentro del período comprendido del 10 de Octubre del año 2009 al día 31 de Septiembre del año 2012.

Lic. Martha Reyna Alonso

Comonfort.

31 de Agosto de 2012.

Los cambios de uso de suelo que han sido aprobados por el Ayuntamiento de Comonfort, Guanajuato, desde la fecha 10 de octubre del 2009 al 31 de septiembre de 2012, se enlista relación de Usos de Suelo Autorizados:

- 1. Uso Agrícola Servicios de Intensidad de Infraestructura**
- 2. Uso Agrícola Equipamiento Urbano Zonal**
- 3. Uso Agrícola Especializado**
- 4. Uso Agrícola Industrial**
- 5. Uso Agrícola Estación de Servicios**
- 6. Uso Agrícola Estación de Servicios**

C. Ángeles Mayola Díaz Rendón

Coroneo.

No ha contestado a la fecha.

Cortazar.

10 de Septiembre del 2012.

Se tiene registradas 33 licencias de Uso de Suelo.

C. Tomás Rojas Salazar.

Cuerámaro.

31 de Agosto de 2012.

Se encontró de Enero 2010 a lo que va de Septiembre 2012, un total de 68 licencias de uso de suelo tramitadas.

Lic. Gabriela Hernández Cisneros

Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional.

20 de Septiembre de 2012.

No se hizo entrega de la información solicitada, por tal motivo se encuentra imposibilitada la entrega de la misma.

Lic. Nancy Nelva Flores Rendón

Doctor Mora.

No ha contestado a la fecha.

Guanajuato.

19 de Septiembre de 2012.

Cambios de uso de suelo aprobados por el H. Ayuntamiento de Guanajuato son los siguientes:

- **Carretera Gto. Juventino Rosas; solicitado por Manuel Dorado Torres (Aprobado).**
- **Comunidad Sangre de Cristo, Mineral de la Cruz; solicitado por inmobiliaria y proyectos del norte (Aprobado).**
- **Callejón del salto del mono; solicitado por Dennis Lee Tekus (aprobado)**
- **Fracción de la Exhacienda de la Yerbabuena; solicitado por Constructora Azacan (Aprobado y se Revocó).**
- **Parcela 60 y 34 del Ejido de Cervera; solicitado por Corporativo Inmobiliario MH (Aprobado)**
- **Cerrada del Arroyo; solicitado por Sistemas de Ingeniería de Procesos (Aprobado)**
- **Rancho el Microbio; solicitado por Lic. Pablo Villanueva (Aprobado).**

ARQ. Daphne García Galván

Huanímaro.

No ha contestado a la fecha.

Irapuato.

5 de Septiembre del 2012.

Se observó que no se tiene registro alguno de la gestión de cambios de uso de suelo en el período solicitado (10 de Octubre del 2009 al 31 de Septiembre del 2012).

Ma. Elena Irastorza Origel.

Jaral del Progreso.

8 de Octubre de 2012.

Existen 10 autorizaciones de cambios de uso de suelo.

C. Daniel Romo Corona.

Jerécuaro.

No ha contestado a la fecha.

León.

21 de Septiembre de 2012.

Se tiene cuantificado un total de 78 de declaratorias de Asignación de uso de suelo al plano de Zonificación Municipal aprobadas por el H. Ayuntamiento.

Lic. Itzel Corona Raya

Manuel Doblado.

20 de Septiembre de 2012.

El número total de cambios de usos de suelo tramitados por el H. Ayuntamiento son cinco.

T.S.U. Gisela Saldaña García.

Moroleón.

1 de Octubre de 2012.

Han sido aprobados por el Ayuntamiento de Moroleón , Guanajuato los siguientes:

1.- Licencia de uso de suelo Institucional para la Construcción del CECYTEG, Plantel Moroleón, aprobado en sesión Ordinaria número 42 de fecha 16 de julio de 2011.

2.- Licencia de uso de suelo de Tipo Institucional para la construcción de la sesión ordinaria número 54, de fecha 10 de febrero de 2012.

3.- Licencia de uso de tipo de servicios al predio, para la construcción del Rastro Tipo TIF, aprobado en sesión ordinaria número 47, de fecha 12 de octubre de 2012.

LCC Y RRPP Rosa Esther Zamudio López

Ocampo.

27 de Septiembre de 2012.

La Administración Municipal autorizó 8 usos de suelo.

T.S.U. Jesús Antonio Aranda Rodríguez.

Pénjamo.

No ha contestado a la fecha.

Pueblo Nuevo.

No ha contestado a la fecha.

Purísima del Rincón

No ha contestado a la fecha.

Romita.

2 de Octubre de 2012.

Sólo se ha otorgado un cambio de uso de suelo.

C. ING. Rogelio García Ramírez.

Salamanca.

31 de Agosto de 2012.

Han sido aprobados por el Ayuntamiento de Salamanca 14 cambios de usos de suelo.

Profa. Diana Laura Mtz. Naranjo.

Salvatierra.

31 de Agosto de 2012.

Se cuenta con sólo una aprobación de cambio de uso de suelo otorgada por el Ayuntamiento.

ARQ. Verónica Sánchez Martínez

San Diego de la Unión.

No ha contestado a la fecha.

San Felipe.

31 de Agosto de 2012.

Se otorgaron en total 213 licencias de uso de suelo.

L.C. Luz María Mojica Mendoza.

San Francisco del Rincón.

31 de Agosto de 2012.

Se otorgaron un número total de 492 licencias de cambios de uso de suelo.

Lic. Alma Leticia Ochoa Casanova

San José Iturbide.

No ha contestado a la fecha.

San Luis de la Paz.

31 de Agosto de 2012.

Se localizaron 32 de acuerdos de Ayuntamiento en los que se autorizan diversos cambios de uso de suelo.

Lic. Amparo Díaz Díaz.

San Miguel de Allende.

No ha contestado a la fecha.

Santa Catarina.

No ha contestado a la fecha.

Santa Cruz de Juventino Rosas.

20 de Septiembre de 2012.

Se han autorizado 5 licencias de uso de suelo.

Lic. Julio Alberto Miranda.

Santiago Maravatío.

No ha contestado a la fecha.

Silao.

3 de Septiembre de 2012.

La Cantidad de trámites gestionados de cambio de uso de suelo que fueron aprobados en el período del 2009 al 2012.

2009-----7

2010-----7

2011-----1

2012-----1

ARQ. José Alfaro Lozano

Tarandacuao.

No ha contestado a la fecha.

Tarimoro.

No ha contestado a la fecha.

Tierra Blanca.

13 de Septiembre de 2012.

Del período que comprende a partir del 10 de Octubre del año 2009 a la fecha, se han expedido 32 certificaciones de visto bueno del H. Ayuntamiento para cambio de uso de suelo.

Lic. Sergio Hernández Villa

Uriangato.

No ha contestado a la fecha.

Valle de Santiago.

No ha contestado a la fecha.

Victoria.

No ha contestado a la fecha.

Villagrán.

No ha contestado a la fecha.

Xichú.

No ha contestado a la fecha.

Yuriria.

No ha contestado a la fecha.

Conclusiones y propuestas.

Como se pudo observar en el capítulo tres del presente trabajo, nunca se han elaborado en tiempo y forma los instrumentos de planeación por parte del Ejecutivo del Estado, incluso en la legislación actual, no obstante que tiene más de un año que se debió de contar con ese instrumento y a pesar de que existe un instituto encargado de su elaboración el cual cuenta con personal profesional y altamente calificado para su elaboración. Ignoramos el porqué de esa falta de cumplimiento en ese rubro, probablemente sea porque el Poder Legislativo le concedió poco tiempo para su elaboración, por la complejidad técnica para realizarlo o por el desinterés que se tiene en el tema.

Se propone que exista una supervisión puntual por parte no solo del Ejecutivo del estado, sino incluso de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial del Estado de Guanajuato, dependencia encargada de vigilar el cumplimiento a la normatividad estatal, así como inclusive del propio Congreso del Estado.

El incumplimiento en la elaboración de este instrumento básico e indispensable para el ordenamiento del territorio en el Estado de Guanajuato, también impacta de manera precisa en el ámbito municipal, ya que los Ayuntamientos no pueden emitir sus propios instrumentos de planeación si no existen los instrumentos estatales, lo anterior derivado de que debe existir congruencia entre los programas municipales y los estatales, y si no existe el programa estatal no se puede cotejar la congruencia del programa municipal.

En lo relativo a los cambios de uso de suelo por parte de los Ayuntamientos, es claro que éstos no cumplen con el procedimiento señalado por la ley de la materia, ignoramos si sea por desconocimiento o por negligencia, lo cierto es que esos cambios son nulos de pleno derecho. Sin embargo, no han existido consecuencias jurídicas o administrativas para los funcionarios que han aprobado los mismos sin ceñirse a lo dispuesto por la ley.

Es necesario que se impartan capacitaciones a los funcionarios municipales, no sólo a los miembros del Ayuntamiento, sino también a los directores de área en este tema, además de supervisar constantemente tanto por el Órgano de Fiscalización Superior y de la propia Contraloría Municipal los acuerdos en este tenor. Además de también coordinarse con la Secretaría de Gobierno, a efecto de que se hagan las sugerencias correspondientes cuando no se cumplan a cabalidad los requisitos para que proceda un cambio de uso de suelo y se solicite su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.