



El Colegio de Michoacán A.C.
Centro de Estudios en Geografía Humana

Actores y Políticas Urbanas en el Sur de la Ciudad de Morelia (1983-2014): entre la legalidad y la ilegalidad

Tesis

Que para obtener el título de Maestra en Geografía Humana

Presenta

Norma Angélica Rodríguez Valladares

Directores

Dra. Patricia Ávila García

Dr. Octavio Martín González Santana

Lectores

Dra. Rosalía López Paniagua

Dr. Luis Felipe Cabrales Barajas

La Piedad Michoacán, diciembre de 2014

Agradecimientos

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por la beca económica que me otorgó durante los dos años del programa de maestría en Geografía Humana.

A la Dra. Patricia Ávila García por compartir conmigo sus conocimientos teóricos y empíricos sobre la política y la planeación urbana, dirigir esta investigación de manera ejemplar y recibirme en el Laboratorio de Ecología Política y Sociedad del Centro de Investigaciones en Ecosistemas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Al Dr. Octavio Martín González Santana por confiar en mí, defender mi aceptación en el posgrado y aceptar la dirección de esta tesis, labor que realizó con profesionalismo al establecer los vínculos necesarios para incorporar especialistas en los temas abordados priorizando siempre la calidad del trabajo, y por sus valiosas aportaciones teóricas, empíricas y metodológicas.

A Dra. Rosalía López Paniagua y el Dr. Luis Felipe Cabrales Barajas por aceptar dedicar largas horas de su tiempo a la lectura de mi trabajo y por sus observaciones y recomendaciones que sin duda enriquecieron este documento de tesis.

A los investigadores del Centro de Estudios en Geografía Humana por su excelente contribución en mi formación académica, especialmente a la Dra. Martha Chávez Torres como coordinadora del CGH durante mi estancia en el Colegio, a la Dra. Leticia Mejía Guadarrama y al Dr. Octavio Augusto Montes Vega por introducirme en algunos de los temas que forman parte de esta investigación, y al Dr. José Luis Alcauter Guzmán por orientarme para la integración de la base teórico-conceptual de la dimensión jurídica de este trabajo.

A mis compañeros de algunos recorridos de campo Ing. Arq. Mario Ensástiga Santiago, Mcd. Víctor Manuel Guzmán Fuerte y Arq. Modesto Garduño Monrroy, gracias por compartirme sus conocimientos sobre los procesos de urbanización en la ciudad, especialmente al Arq. Mario por facilitarme el archivo de sus publicaciones periodísticas sobre el tema.

Al personal del Archivo General del Ayuntamiento de Morelia Sra. Consuelo, Sra. Estela, Leticia, Alejandro y Jairo, gracias por aceptarme en su espacio de trabajo durante los meses que llevo la revisión de actas de Cabildo.

A los comuneros y ex ejidatarios de Jesús del Monte, San Miguel del Monte y el Durazno, así como a los funcionarios, ex funcionarios públicos y actores de la iniciativa privada que me concedieron entrevistas, especialmente a Mtro. Cesar Flores García por compartir su conocimiento como funcionario y como académico.

A mis compañeros de generación por la oportunidad de conocerlos y compartir con ustedes esta etapa de formación.

Dedicatoria

A la persona más importante, este trabajo es para ti Jared, quizá no compense el tiempo y atención que te resté los años que me llevo realizar esta investigación, pero es una manera de decirte que te amo.

Para mi madre, mi hermana y mis hermano, ustedes son mi soporte y quienes me ayudan a poner los pies sobre la tierra, especialmente para ti Rodolfo, se que desde donde estas sigues mis pasos como cuando éramos niños.

Para ti abuela Esperanza, este trabajo fue lo que me impidió estar presente en tu partida de esta tierra, se que ahora entenderás.

Para las tías, tíos, primas, primos, sobrinas, sobrinos y para mis amigas y amigos, especialmente para las y los que han compartido conmigo esta etapa, han comprendido mis ausencias y me han apoyado.

Contenido

Introducción	10
Capítulo 1. Una aproximación teórico-conceptual sobre el Estado, el derecho, las políticas urbanas y el espacio.....	18
1.1 La noción de espacio en la sociología urbana francesa	19
1.2 La política y planificación urbana	21
1.3 Legalización del derecho	25
1.4 Estado, las clases sociales y las élites	29
1.4.1 Estado	29
1.4.2 Clases sociales	33
1.4.3 Élites	34
1.5 Políticas neoliberales y desregulación urbana	35
1.6 La cuestión urbana en América Latina, México y Morelia.	39
1.6.1 América Latina	39
1.6.2 México	40
1.6.3 Morelia	43
1.7 Reflexiones finales	45
Capítulo 2. Procesos de urbanización en Morelia 1983-2014	47
2.1 Problemática urbana en la ciudad de Morelia	48
2.2 De la tenencia ejidal a la privatización de tierras	52
2.2.1 La reforma al artículo 27 constitucional	54
2.2.2 Incorporación de tierras ejidales para el crecimiento urbano	59
2.2.3 Los empresarios y políticos se vuelven ejidatarios y se cooptan líderes ejidales:el caso de Jesús del Monte	62
2.2.4 Acciones del Estado en la desarticulación del ejido.....	64

2.3 Urbanización periférica	69
2.3.1 Crecimiento urbano en la periferia	70
2.3.2 Política de vivienda del gobierno municipal	71
2.3.3 Restricciones e incentivos fiscales	75
2.4 Conurbación municipal.....	79
2.4.1 El tratamiento en las leyes	79
2.4.2 Límites territoriales y convenio de conurbación	81
2.5 Segregación socioespacial	87
2.6 Reflexiones finales	97
Capítulo 3. Actores e instrumentos en la política urbana.....	99
3.1 Actores urbanos: el papel central del Estado.....	100
3.1.1 Actores estatales y municipales.....	100
3.1.2 Empresarios inmobiliarios.....	106
3.2 Marco jurídico para la planeación urbana	107
3.2.1 Leyes Federales	108
3.2.2 Leyes estatales	110
3.2.2.1 Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio de 1983	111
3.2.2.2 Ley de Desarrollo Urbano de 1995.....	113
3.2.2.3 Código de Desarrollo Urbano de 2007	114
3.3 Programas de desarrollo urbano en Morelia.....	115
3.3.1 Programas 2004 y 2010	116
3.3.2 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona Sur	123
3.4 Reflexiones finales	129
Capítulo 4. Políticas urbanas: entre la legalidad y la ilegalidad	131
4.1 Delegación de facultades a los Secretarios de Desarrollo Urbano del Municipio	132
4.2 Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano	138

4.2.1 Modificaciones en 1998.....	138
4.2.2 Modificaciones en 2004.....	142
4.2.3 Modificaciones al Programa Parcial de la Zona Sur de Morelia.....	145
4.3 Autorización de usos de suelo y fraccionamientos.....	151
4.3.1 Tres Puentes.....	152
4.3.2 Cumbres de la Américas.....	155
4.3.3 Cerro Verde.....	156
4.3.4 La Campiña.....	157
4.3.5 Edificio en Acueducto.....	160
4.3.6 Desincorporación del Área Natural Protegida.....	161
4.4 Venta de áreas de donación.....	162
4.5 Privatización de espacios públicos.....	171
4.5.1 Privatización de la calle Guayana.....	172
4.5.2 Inmueble en el Bosque Cuauhtémoc.....	174
4.6. Criminalización de fraccionadores populares.....	175
4.7 Reflexiones finales.....	180
Capítulo 5. Altozano: un proceso urbano en la ilegalidad.....	183
5.1 Caracterización del proyecto inmobiliario.....	184
5.2 Ilegalidad en los dictámenes de autorización.....	191
5.2.1 Proyecto general Altozano.....	192
5.2.2 Entrega de áreas de donación.....	193
5.2.3 Nomenclatura de fraccionamientos.....	196
5.2.4 Junta Local de Agua.....	197
5.2.5 Monte Bello.....	199
5.2.6 Punta Monarca.....	200
5.3 Otras formas de ilegalidad en Altozano.....	202
5.3.1 La vialidad para comunicar el proyecto inmobiliario.....	203

5.3.2 El despojo del predio la Torrecilla	207
5.4 Reflexiones finales	211
Conclusiones.....	213
Bibliografía.....	223
Archivos consultados.....	229
Hemerografía	229
Relación de siglas utilizadas	229
Anexos.....	232

Mapas

Mapa 1. ubicación de la zona de estudio	52
Mapa 2. Tenencia de la tierra	126

Tablas

Tabla 1. Reforma al artículo 27 constitucional.....	56
Tabla 2. Acciones del gobierno municipal en materia de vivienda.....	72
Tabla 3. Comparativo de densidad habitacional 2004-2010.	119
Tabla 4. Delegación de facultades a los Secretarios de Desarrollo Urbano del Municipio.	135

Diagramas

Diagrama 1. Actores urbanos del Estado en el gobierno estatal.. ..	102
Diagrama 2. Actores urbanos del Estado en el gobierno municipal.....	105
Diagrama 3. Actores urbanos de la iniciativa privada.....	106

Imágenes

Imagen 1. Vista de la ciudad de Morelia desde el Sur.. ..	48
Imagen 2. En el segundo plano tierras propiedad de Francisco Medina, en las cuales se asienta proyecto inmobiliario Altozano.....	58

Imagen 3. En el primer plano el pueblo de San Miguel del Monte, en el segundo las tierras a urbanizar.	67
Imagen 4. Cuerpo de agua denominado por el informante 7 como “la presita”	69
Imagen 5. Construcción masiva de vivienda en la periferia, al oriente de la ciudad, desarrollo conocido como Villas del Oriente.	79
Imagen 6. Fraccionamiento que pertenece a la zona conurbada.	86
Imagen 7. Vista panorámica en los límites de la zona conurbada. Archivo propio de mayo de 2014.	87
Imagen 8. En el primer plano la parte alta del cerro de Punhuato y en el segundo el proyecto inmobiliario Tres Marías	96
Imagen 9. En el primer plano asentamiento humano en la colonia El Durazno, en el segundo Fraccionamientos cerrados en el área de Altozano	97
Imagen 10. Transición entre bosque de encino y zona urbana en Altozano. Archivo propio de noviembre de 2013.	120
Imagen 11. Anuncio sobre la consulta popular del PPDUZSM.	147
Imagen 12. Consignas del movimiento ciudadano en el Foro de Consulta popular de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de la Zona Sur y Suroeste de Morelia.	148
Imagen 13. Foro de consulta popular de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Sur y Suroeste de Morelia	150
Imagen 14. Consignas del grupo de choque que se presento en el Foro de consulta popular de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de la Zona Sur y Suroeste de Morelia	151
Imagen 15. Vialidad que se colapso por las condiciones geológicas de la zona.....	156
Imagen 16. Fraccionamiento Cerro Verde	157
Imagen 17. Edificio de la empresa DECOMICH S.A. de C.V., que rebasa la altura del acueducto y rompe con la arquitectura del centro histórico.	161
Imagen 18. Centro comercial las Américas propiedad de la Organización Ramírez, del lado izquierdo la entrada y salida del estacionamiento. Archivo propio de octubre de 2014.	173
Imagen 19. Iglesia católica ubicada en el interior del centro comercial Altozano.....	188
Imagen 20. Bardas perimetrales en los fraccionamientos cerrados de Altozano.	188
Imagen 21. Área del campo de Golf Altozano.	189

Imagen 22. Bardas perimetrales del campo de golf Altozano.....	189
Imagen 23. Paisaje boscoso en Jesús del Monte, en el centro hoyos del club de golf Altozano	190
Imagen 24. Clausura ciudadana de la vialidad para comunicar Altozano.....	205
Imagen 25. En la planta baja del palacio municipal acto cívico que celebra el gobierno con estudiantes de escuelas primarias, en la planta alta manifestación pacífica del Movimiento Ciudadano.....	206

Anexos

Anexos 1. Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia en 1988.....	233
Anexos 2. Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia en 1999.....	234
Anexos 3. Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población en 2004	236
Anexos 4. Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia en 2008 y 2009.....	237
Anexos 5. Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población en 2010..	238
Anexos 6. Cambio de uso de suelo en Tres Puentes	241

Introducción

La ley es una de las principales herramientas que usa el Estado para el ejercicio de poder, en el tema urbano el crecimiento acelerado que han experimentado las ciudades en México en los últimos años, ha hecho necesaria la emisión y adecuación de leyes e instrumentos para la planeación urbana. En Morelia la primera Ley de Desarrollo Urbano se emitió en 1983 y sufrió diversas modificaciones hasta llegar al actual Código de Desarrollo Urbano. En ese año se emite el primer Programa de Desarrollo Urbano y en años subsecuentes se elaboran nuevas versiones de este documento. Las últimas adecuaciones se realizaron en 2012.

Las modificaciones a las leyes estatales son consecuencia de las políticas neoliberales implementadas desde el nivel federal que se han traducido en reformas legales como la del artículo 27 constitucional, mediante la cual se libera la propiedad ejidal al mercado inmobiliario. La desregulación y aplicación de estos instrumentos legales son parte de las políticas urbanas implementadas en la ciudad, mismas que han favorecido *la privatización de tierras, los cambios de uso de suelo, la flexibilización de requisitos para la autorización de fraccionamientos, la privatización de espacios públicos y la venta de áreas de donación*, para efecto de facilitar el negocio inmobiliario. El Estado a través del aparato administrativo en sus tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal, toma parte en estas acciones que violentan los derechos y libertades de las mayorías al promover cambios legislativos y modificar la normatividad, las políticas y los programas respectivos para generar dispositivos y mecanismos que permitan concretar proyectos urbanos exclusivos en un marco de aparente legalidad.

En esta investigación se presentan los actores que participan en la toma de decisiones en los procesos de urbanización y las políticas que se derivan del ejercicio de poder por parte del Estado, mismas que nos ayudan a comprender que el espacio urbano es finalmente un producto social que se construye y destruye según la correlación de fuerzas presentes en el territorio local.

El objetivo que inicialmente se planteó en la investigación de tesis fue analizar los mecanismos legales e ilegales utilizados en los procesos de urbanización en el sur de la ciudad de Morelia, en el periodo 1983-2014. El enfoque *jurídico* sería el eje principal,

sin embargo, el observar que el apego o desapego a la ley en el ejercicio de facultades y obligaciones por parte del *Estado* y los *actores urbanos* se vincula estrechamente con las *políticas urbanas* que estos actores definen, obligó a incorporar estas dos variables a la investigación.

El interés por estudiar el sur de la ciudad de Morelia surge básicamente de la observación de la creciente fragmentación del espacio urbano, en el que son evidentes los procesos acelerados de privatización y mercantilización de tierras ejidales para la construcción de desarrollos inmobiliarios para los sectores sociales medios y altos.

La presente investigación de tesis en geografía humana se inserta en una línea de investigación denominada “construcción del espacio geográfico: economía, política y cultura” que plantea como objetivo hacer interactuar la geografía con el resto de la teoría social, para el estudio y análisis de los *procesos de apropiación, negociación y disputa por el espacio*, por parte de las sociedades que lo habitan, lo gobiernan, lo representan y lo imaginan.

La necesidad de analizar el papel que desempeña el Estado en la formulación y aplicación del marco jurídico en el que sustenta sus actuaciones vinculadas a los procesos de urbanización, además la carencia de estudios que desde una perspectiva jurídica dé cuenta de la manipulación de las leyes por parte de los grupos dominantes para concretar proyectos inmobiliarios que les generan altos rendimientos económicos y políticos, justifica la presente investigación.

Para abordar el objeto de estudio se parte de la interrelación de tres grandes ámbitos: 1) el contexto geográfico y socioeconómico de la zona de estudio; 2) actores y políticas urbanas, 3) prácticas urbanas ilegales. En el primer apartado, la tarea fue buscar información geográfica y estadística para delimitar la zona de estudio, presentar sus características a partir de indicadores geográficos, demográficos y socioeconómicos a fin de dar cuenta del crecimiento que ha experimentado la ciudad en los últimos 20 años que abarca esta investigación. En el segundo apartado una tarea primaria fue ubicar a los actores que inciden en los procesos de urbanización y las alianzas que establecen, también se analizó el marco jurídico y normativo para entender el origen de las políticas que guían el ejercicio de la gestión urbana en la ciudad. En el tercer apartado se identificó las actuaciones ilegales del Estado para favorecer a los grupos dominantes,

así como las infracciones a la ley cometidas por los empresarios inmobiliarios y las élites locales, además se analizó el proyecto inmobiliario Altozano como un ejemplo de la ilegalidad del modelo urbano generado en el sur de la ciudad de Morelia.

La pregunta de esta investigación fue ¿Cuáles son los arreglos legales e ilegales que ha generado el modelo de urbanización predominante en el sur de la ciudad de Morelia?, y la hipótesis sobre la cual se indagó refiere que “la urbanización clasista y depredadora que se ha generado en el sur de la ciudad de Morelia, es consecuencia de la utilización a modo de instrumentos legales y acuerdos que al margen de la ley realizan los grupos de poder económico y político para lograr sus objetivos”.

En Morelia el aparato del Estado, principalmente en su nivel municipal, usa las leyes e instrumentos de planeación urbana de manera diferencial, promueve reformas, adhesiones o bien interpreta la norma para favorecer a las élites locales quienes con sus inversiones en el sector inmobiliario, en una lógica de reducir costos e incrementar ganancias, han conducido la ciudad a un crecimiento geográfica y socialmente caótico.

Las políticas encaminadas a favorecer la inversión privada, traducidas en acciones como *la modificación del status de tenencia de la tierra, cambios de uso de suelo, autorización de fraccionamientos y establecimiento de incentivos fiscales, así como la venta indiscriminada de áreas de donación, la privatización de espacios públicos, la criminalización de fraccionadores populares y provisión precaria de vivienda social*, son el origen de una expansión urbana determinada por la construcción y comercialización de vivienda, pues se edifican de manera indiscriminada casas en terrenos que no cuentan con servicios e infraestructura necesaria. Además el modelo urbano origina la creciente segregación socioespacial que se observa en la ciudad. Por un lado está la oferta de espacios habitacionales dirigida a las clases medias y bajas que sufren las consecuencias de una expansión cuyo único objetivo es la mercantilización de casas ubicadas en áreas que no cuentan con el equipamiento, de salud, educación, recreación, movilidad y de trabajo, necesario para que la población pueda desarrollar ahí sus actividades, también se observan asentamientos humanos sin servicios básicos como agua, pavimentación de calles y energía eléctrica. Mientras de manera contrastante está la urbanización clasista, los llamados polos de desarrollo, donde se genera

infraestructura y servicios de primer nivel que solo están al alcance un sector social minoritario.

La metodología de investigación que se utilizó fue cualitativa, porque implicó analizar la actuación del Estado en los procesos de urbanización e indagar en la relación de legalidad e ilegalidad que se da en la formulación y aplicación de la normatividad urbana, además la investigación se sustenta principalmente en las teorías críticas de la escuela francesa de sociología urbana. La unidad de análisis fueron *los actores* que intervienen en el territorio objeto de la presente investigación, su selección se realizó con base los siguientes criterios: empresarios inmobiliarios con inversiones en la zona de estudio, funcionarios y ex funcionarios de gobierno, ejidatarios y especialistas en el tema urbano.

Las técnicas de investigación que se utilizaron fueron el análisis documental, la entrevista semiestructurada y la observación directa. En el análisis documental la atención se centró en la revisión de actas de Cabildo del periodo 1998-2011, se definió revisar estos catorce años porque en este periodo empiezan a operar los mecanismos de desregulación legal y normativa en el tema urbano. También se analizaron las diferentes leyes de desarrollo urbano emitidas en la entidad y los programas de desarrollo urbano del centro de población de Morelia, además se consultaron archivos hemerográficos.

Se realizaron entrevistas a ex Secretarios de Urbanismo y Medio Ambiente del gobierno estatal, al Director del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia, al Director Comercial de Altozano, al Director General de CONURBA, consultoría que elabora los programas de desarrollo urbano de la ciudad, así como al Presidente del Consejo Estatal de Ecología, su identidad será revelada debido a que no manifestaron restricción respecto a la información que proporcionaron. También se realizaron cinco recorridos de observación directa en los que desde diferentes horizontes se pudo visualizar el proceso de urbanización en la zona de estudio. Además se participó en dos foros de consulta popular de las propuestas de programas parciales de desarrollo urbano de la zona sur y suroeste de Morelia, convocados por el gobierno municipal en los meses de agosto y septiembre de 2014. También se asistió a tres eventos del Movimiento Ciudadano en defensa de la Loma de Santa María, la clausura de la vialidad que se

pretende construir para comunicar Altozano con la ciudad, la manifestación en las oficinas del Ayuntamiento y una reunión interna de la organización social.

Se sostuvieron charlas con familias de ejidatarios de Jesús del Monte, ejido donde principalmente se asienta el proyecto inmobiliario objeto de la presente investigación, así como familiares de los ejidatarios de San Miguel del Monte y El Durazno, comunidades predominantemente rurales que se encuentran en el sur de la ciudad y están siendo objeto de intensos procesos de urbanización. En total siete personas fueron entrevistadas, seis de ellas del sexo masculino y una del sexo femenino, quienes pidieron que sus nombres no fueran revelados porque temían que hubiera represalias, por tanto se tratarán en el presente documento como informantes numerándolos del uno al siete. El informante ocho de sexo masculino trabaja para uno de los grupos de élite de la ciudad y también pidió que no se revelara su identidad porque podría perder su empleo.

El marco teórico de esta investigación está integrado principalmente a partir de las aportaciones hechas por la escuela francesa de sociología urbana, en los temas espacial y urbano con teóricos como Manuel Castells, Henri Lefebvre y Jean Lojkiné, así como los autores que han retomado e interpretado sus líneas de investigación entre ellos José Luis Lezama y Gianfranco Bettin. También se retoman los planteamientos desarrollados por Richard Peet y David Harvey sobre las políticas neoliberales del Estado, principalmente con Emilio Pradilla se aborda el tema de la desregulación urbana y la segregación socioespacial con Francisco Sabatini, además se incorporan las aportaciones realizadas por investigadores mexicanos como Fernando Aguilar, Patricia Ávila, Antonio Azuela y Luis Felipe Cabrales, entre otros. El Estado como uno de los actores centrales de la presente investigación se analiza principalmente a partir de lo señalado por Jaime Osorio, Norberto Bobbio y Nicos Poulantzas. Para el análisis del marco jurídico se retoman autores como Paolo Grossi, Antonio Manuel Hespanha y Jesús Antonio de la Torre. Así los ejes conceptuales que se consideran centrales para esta tesis son: espacio urbano, política y planeación urbana, derecho, Estado, grupos de poder y actores urbanos.

El presente documento de tesis se estructura en cinco capítulos: Una aproximación teórico-conceptual sobre el Estado, las políticas urbanas y los actores urbanos; Procesos

de urbanización en Morelia 1983-2014; Actores e instrumentos en la política urbana; Políticas urbanas entre la legalidad y la ilegalidad y, Altozano: un proceso urbano en la ilegalidad.

El primer capítulo denominado una aproximación teórico-conceptual sobre el Estado, las políticas urbanas y los actores urbanos, se integra con seis apartados en los cuales se retoman los planteamientos teóricos de los autores aquí mencionados. En el primer apartado se abordan los planteamientos de la escuela francesa de sociología urbana sobre los procesos de apropiación y disputa por el espacio, en el segundo se desarrollan los diferentes conceptos sobre la política y la planificación urbana. En el apartado tres se analiza el tema de la legalización del derecho como una estrategia del Estado para acrecentar su poder, lo que se liga con el siguiente apartado en el cual se analizan la al Estado, las clases sociales y las élites.. Finalmente en este primer capítulo se desarrollan dos apartados en los que se habla de la desregulación urbana a partir de la adopción de políticas neoliberales y de las características que presenta el fenómeno urbano en América Latina, México y Morelia.

En el segundo capítulo se presentan las características generales de los procesos de urbanización y la particularidad que encierra la zona de estudio por sus condiciones ambientales y de riesgo. Se describen distintos fenómenos urbanos que reflejan la problemática generada por la ausencia de una política de planeación que oriente el crecimiento ordenado de la ciudad y se describen las actuaciones ilegales de funcionarios y élites empresariales en el proceso de territorialización del espacio urbano. El capítulo se desarrolla en cinco apartados: problemática urbana en la ciudad de Morelia, de la tenencia ejidal a la privatización de tierras; urbanización periférica; conurbación municipal y segregación socioespacial.

En el tercer capítulo se realiza un mapeo de los actores urbanos del Estado y la iniciativa privada que participan en la elaboración y aplicación de las políticas urbanas en el periodo de estudio. Se describen los procesos en los cuales intervienen y las relaciones que establecen entre ellos, también se analizan los contenidos de los principales instrumentos utilizados en la planeación urbana como son las leyes y programas de desarrollo urbano, la creciente flexibilización de los mecanismos de control establecidos y las contradicciones que encierran. El capítulo se divide en tres

apartados: Actores urbanos, el papel central del Estado; Marco jurídico para la planeación urbana y Programas de Desarrollo Urbano en Morelia.

En el capítulo cuarto se analizan las políticas urbanas que el Ayuntamiento de Morelia aprueba en medio de la ilegalidad y que contradictoriamente intenta sustentar en la ley, como la delegación de facultades al Secretario de Desarrollo Urbano del gobierno municipal, las modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano, la autorización de usos de suelo y fraccionamientos, la venta de áreas de donación, la privatización de espacios públicos y la criminalización de fraccionadores populares. Políticas mediante las cuales la gestión urbana se ha hecho discrecional para facilitar a los empresarios inmobiliarios la autorización de usos de suelo y fraccionamientos. También se coarta el derecho de las personas al libre tránsito y a disfrutar de un medio ambiente sano y se pone en riesgo la provisión de servicios básicos como el agua, al autorizar la edificación de proyectos urbanos en zonas de alto valor ambiental e importantes para la recarga de mantos acuíferos. En el análisis queda al descubierto también que el Estado para tomar estas decisiones aprovecha los vacíos legales, promueve las reformas de ley necesarias e incluso, desacata la norma que él mismo emite con el fin de favorecer los proyectos inmobiliarios.

En el capítulo quinto se presenta el caso del proyecto inmobiliario Altozano, que de acuerdo con el análisis los dictámenes emitidos para autorizar la construcción de fraccionamientos, la entrega de áreas de donación y la constitución de la junta local para administrar la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, no se apegan a lo estipulado en la ley, por ello señalamos que su ilegalidad deriva del incumplimiento de la norma o la mala interpretación que se hace de la misma. Con este ejemplo también se muestra que las reformas legales y modificaciones a los programas de desarrollo urbano tienen como finalidad servir a los intereses de los grupos económicos dominantes en la ciudad, quienes en alianza con el Estado se apropian del territorio y los recursos naturales para comercializarlos e incrementar su riqueza. Además se observa el uso de otras estrategias como la discusión de dictámenes en el mes de diciembre que constituye una práctica política denigrante mediante la cual es factible conseguir el voto aprobatorio de los integrantes de los órganos de representación.

Al final de cada capítulo se presenta una reflexión final sobre la información presentada y el análisis realizado en cada uno de los apartados.

Finalmente se presentan las conclusiones generales en las que se intenta caracterizar, a partir de la base teórico-conceptual y del análisis de la información recabada en campo, las prácticas políticas del Estado en el tema urbano, ligadas al uso y abuso del poder que le otorgan las leyes que él mismo emite, y que se convierten en la principal herramienta para legitimar decisiones orientadas a favorecer los intereses particulares de las empresas inmobiliarias. Se resalta la dualidad que presentan las políticas urbanas que se caracteriza por la *legalidad* aparente y la *ilegalidad* descarada en que están inmersas, la cual se ve reflejada principalmente en la discusión y autorización de los dictámenes que revelan las prácticas urbanas del Estado *visible e invisible*.

Los conceptos de legalidad e ilegalidad que se manejan en este trabajo si bien están relacionados con el cumplimiento e incumplimiento de leyes y el análisis aquí presentado se realiza desde esa perspectiva, con evidencias documentales suficientes en las que los propios actores del Estado señalan de manera explícita las infracciones a la ley, al ser este un trabajo meramente académico no se orientan a establecer sentencias judiciales, su abordaje tiene como principal objetivo aportar nuevos elementos al enfoque jurídico de la investigación urbana.

Capítulo 1. Una aproximación teórico-conceptual sobre el Estado, el derecho, las políticas urbanas y el espacio.

En el presente capítulo se desarrollan las categorías conceptuales en que se sustenta esta investigación de tesis, con base en los aportes teóricos de la escuela francesa de sociología urbana en los temas urbano y espacial, con autores ya clásicos como Henri Lefebvre, Manuel Castells y Jean Lojkine, así como aquellos que han sistematizado e interpretado sus propuestas como José Luis Lezama y Gianfranco Bettin. De manera más específica para el estudio de las políticas urbanas se consideran aportaciones de otros investigadores mexicanos y latinoamericanos como Fernando Aguilar, Patricia Ávila, Antonio Azuela, Luis Felipe Cabañas, René Coulomb, Francisco Sabatini y Emilio Pradilla. Además se incluyen los planteamientos sobre las transformaciones espaciales derivadas de las políticas neoliberales que realizan autores anglosajones como Richard Peet y David Harvey. El Estado como uno de los actores centrales de la presente investigación se analiza principalmente a partir los postulados teóricos de Jaime Osorio, Norberto Bobbio y Nicos Poulantzas. Para el análisis de la legalización del derecho se retoman autores como Paolo Grossi, Antonio Manuel Hespanha y Jesús Antonio de la Torre.

En los seis apartados que forman este primer capítulo se analizan principalmente los ejes conceptuales que se consideran importantes para el análisis de la información empírica, como espacio urbano, política y planeación urbana, Estado, políticas neoliberales, grupos de poder y legalización del derecho. Para comprender el marco en el cual se desarrollan los procesos de apropiación, transformación y modelación del espacio urbano es necesario profundizar en el tema de la política y la planificación urbana sustentada en los ordenamientos legales que el Estado emite y aplica, por ello la importancia de hablar de la legalización del derecho que se da por la acción del Estado, las relaciones de poder y las clases sociales y como parte de las políticas neoliberales y la desregulación urbana, temas presentes en planteamientos teóricos sobre la cuestión urbana en América Latina y México.

1.1 La noción de espacio en la sociología urbana francesa

Una categoría que indiscutiblemente está ligada a los procesos urbanos es la espacial, al respecto Lezama (1993), retomando a Castells, plantea que el análisis del espacio no debe acotarse a los sistemas económicos, políticos e ideológicos de los que dependen, sino que debe considerar las interrelaciones que se dan entre estos sistemas y las prácticas que encierran. También precisa que el espacio institucional se refiere sobre todo a los procesos sociales que parten del aparato jurídico político y que modifican el espacio:

Una verdadera teoría social urbana, según Castells, debe concretar su problemática al tratar sobre las condiciones de expresión espacial de los elementos que conforman la estructura social; solo así será posible proponer una primera síntesis conceptual del espacio. Es sólo después de este paso que se podrá proceder a delimitar conceptualmente lo urbano como parte de una teoría del espacio que, a su vez, sería una concreción de la estructura social (Lezama 1993:263)

Lefebvre (1976), en su teoría de la producción del espacio realiza un análisis crítico de la realidad urbana, habla de la comercialización que se hace del espacio y por consecuencia su fragmentación, también señala la incapacidad técnica y científica para producir un espacio social. Plantea que en el plano institucional la clase dominante dispone de un doble poder sobre el espacio:

En primer lugar, a través de la propiedad privada del suelo que se extiende a la totalidad del espacio, excepción hecha de los derechos de las colectividades del Estado, y, en segundo lugar, a través de la globalidad, a saber, el conocimiento, la estrategia, la acción del Estado propiamente dicho. Existen conflictos inevitables entre esos dos aspectos, y especialmente entre el espacio abstracto (concebido o conceptual, global y estratégico) y el espacio inmediato, percibido, vivido, desmigajado y vendido. En el plano institucional esas contradicciones se hacen patentes entre los planos generales de la ordenación y los proyectos parciales de negociación del espacio (Lefebvre 1976:42).

El autor aborda el tema de la politización del espacio al referir que los políticos proceden según las coyunturas o ciñéndose a los intereses particulares representados. Señala que por más que traten de disimularlo estos políticos descomponen la racionalidad de la organización urbana. Plantea que al igual que el espacio la naturaleza también está politizada por ello augura su desaparición, destrucción y autodestrucción.

Lefebvre también toca el tema del sector inmobiliario al cual atribuye un lugar secundario pero pronostica que puede llegar a convertirse en sector principal si los capitales hallan ahí un terreno complementario de explotación.

Este autor define lo urbano como una forma de encuentro de todos los elementos que constituyen la vida social, y la ciudad la define en contraposición a lo rural, la asemeja a una obra, por ser un espacio modelado y configurado por tal o cual grupo según su ideología. En este sentido anuncia los riesgos de consolidar una segregación generalizada, la separación de todos los elementos y aspectos de la práctica social disociados y reagrupados por decisión política en el seno de un espacio homogéneo.

En la interpretación que Lezama (1993) hace de los postulados de Lefebvre, señala que el espacio es usado según la lógica del capital, quien primero se plantea el control de la reproducción capitalista para después controlar el espacio, por ello la ciudad no es suficiente para explicar las conductas urbanas pues éstas deben ser estudiadas dentro de la sociedad global en la que están comprendidas:

Lefebvre, por ejemplo, ve al espacio y, desde luego, a la ciudad que es una de sus expresiones, como una realidad de múltiples dimensiones, en donde éste es un elemento integrante de las fuerzas productivas y asume la forma de un medio de producción; pero también lo incluye dentro de las relaciones de producción en la medida en que de él derivan formas de propiedad específicas. En esta interpretación el espacio es también un objeto de consumo, un instrumento para la dominación política y un elemento constituyente de la lucha de clases. Este autor aun cuando es de carácter espacialista se distingue de los antiguos paradigmas ecologistas de manera rotunda, puesto que concibe al espacio urbano como una realidad que se ordena, homogeniza y segrega por la acción del Estado para imponer su propia dominación y la de las clases que representa. Desde esta perspectiva el espacio se convierte en instrumento para el ejercicio del poder, expresa la jerarquía existente en la estructura social y política y contribuye a la reproducción social (Lezama 1993: 377)

Las múltiples dimensiones que Lefebvre plantea sobre el espacio como fuerza productiva para desplazar y suplantar a la naturaleza, como mercancía y como medio de control social, ayudan a entender las transformaciones espaciales derivadas de los procesos urbanos. Analizar el control que ejerce el Estado a partir del marco jurídico y la forma en que los grupos económicos dominantes se insertan en los aparatos institucionales para tomar decisiones orientadas a obtener los mayores rendimientos de sus inversiones, es una estrategia que no considera, ni por parte del Estado ni por parte de estos empresarios, una planeación integral del territorio, donde las áreas geográficas colindantes sean tomadas en cuenta en sus procesos de expansión, evitando sacrificar lugares significativos.

1.2 La política y planificación urbana

Puede decirse que la política urbana es una categoría conceptual desarrollada por Castells (1974), quien le atribuye un lugar central en el análisis sociológico de lo urbano. El autor descompone esta categoría en dos campos analíticos: la planificación urbana y los movimientos sociales. La planificación urbana se enfoca a estudiar la intervención de los aparatos del Estado sobre la organización del espacio y las condiciones sociales de reproducción de la fuerza de trabajo.

Este autor hace una distinción entre lo político y la política, atribuye a lo político un carácter institucional y el apoyo a los grupos dominantes, mientras que a la política le atribuye la condensación del poder de una clase para lograr sus objetivos en detrimento de otra. Así señala que la planificación urbana es la intervención de lo político para asegurar la reproducción ampliada del sistema regulando las contradicciones no antagónicas y reprimiendo las antagónicas.

En este sentido para Lojkin (1979) la política urbana también es una forma ideológica que encubre los verdaderos intereses que el Estado promueve, no es una auténtica planificación, en el sentido de una actividad conductora de la urbanización, más bien obedece a la lógica de la segregación social. Este autor concibe la ciudad como la esencia de las relaciones entre grupos múltiples y plantea que la planificación urbana es resultado de acuerdos más o menos explícitos celebrados entre los dirigentes del aparato del Estado, algunos intereses económicos y financieros y un puñado de hombres políticos locales.

La política urbana es por tanto la categoría general en la cual se sustenta esta investigación ya que a partir de uno de sus campos analíticos que es la planificación urbana se caracteriza de la intervención del aparato jurídico-administrativo del Estado, principalmente en su nivel municipal, cuya gestión se manifiesta en acciones contradictorias de regulación, desregulación, control, flexibilización, rigidez y permisividad. Prácticas que se intentan justificar en el cumplimiento de las funciones urbanas atribuidas, cuando su verdadero fin es mantener un contexto urbano que permita a los grupos dominantes actuar con libertad para lograr sus objetivos.

Castells plantea una concepción ideal sobre la planificación que integra elementos como la previsión, la voluntad, pluralidad, negociación y concertación, al señalar que:

Hay planificación en la medida en que hay previsión y voluntad de llegar a ciertos objetivos. Pero esta previsión no es posible en una sociedad pluralista más que si hay por un lado acuerdo sobre los fundamentos mismos del sistema y la utilización de los medios institucionales que se encuentran en la base de la planificación, y, por otro lado negociación, concertación y acuerdo entre los diferentes actores, en orden a encontrar objetivos que en sus grandes líneas no sean cuestionables y que sea posible centrarse sobre el problema de los medios, lo que puede ser resuelto racionalmente (Castells 1974:296).

No obstante esta concepción del deber ser de la planificación urbana Castell advierte una degradación de concepto al definirlo en los siguientes términos:

La planificación urbana es la intervención de lo político sobre la articulación específica de las diferentes instancias de una formación social en el seno de una unidad colectiva de reproducción de la fuerza de trabajo, con el fin de asegurar su reproducción ampliada, de regular las contradicciones no antagónicas, y reprimir las antagónicas, asegurando así la realización de los intereses de la clase dominante en el conjunto de la formación social y la reorganización del sistema urbano, con vistas mantener la reproducción estructural del modo de producción dominante (Castells 1974:312)

Esta confrontación que Castells realiza sobre la planificación urbana permite observar los elementos de la realidad empírica que se presentan nuestro caso de estudio y que se identifica tanto con el concepto ideal como concepto degradado, ofreciendo así un marco de referencia que no necesariamente conduce a la identificación con un planteamiento, sino que posibilita el análisis a partir de las diferentes posturas y sustentado en la práctica urbana.

Este autor también concede particular importancia al orden jurídico, al señalar que una de las bases de la planificación es la regulación del sistema urbano, esto cobra relevancia en nuestra investigación puesto que el marco jurídico constituye una de nuestras categorías de análisis. Además Castells señala que este conjunto de leyes se establece según la lógica de la clase dominante y constituye un primer momento sobre el cual se asienta la práctica y la ideología de la cuestión urbana. Bettin (1982) al interpretar los planteamientos de Castells, señala que el aparato jurídico-político tiende a asegurar la dominación de las clases dominantes y la regulación de contradicciones que se manifiestan entre ellas, ejerciendo permanentemente respecto a las clases dominadas una auténtica represión más o menos abierta según la coyuntura.

Castells también plantea la intervención de los gobiernos municipales en la gestión de los problemas sociales y reglamentación de los conflictos de orden público en su ámbito de competencia, le atribuye a este aparato del Estado el ejercicio de una función de servicio y una función política. El reconocimiento de este nivel de gobierno como parte

de la estructura del Estado cobra importancia puesto que las funciones urbanas en México a partir de las reformas constitucionales de 1982 quedaron en manos de los municipios, quienes asumieron de manera paulatina estas facultades según sus capacidades técnicas, presupuestales y operativas. En nuestro caso de estudio podemos señalar que a la fecha el gobierno municipal concentra prácticamente todas las atribuciones de planeación y operativas en la materia.

En relación a los conceptos de poder y objetivos Castells plantea que están vinculados a la lucha de clases, el primero se orienta a la dominación, mientras que el segundo implicará necesariamente una contradicción. Señala la importancia de profundizar en el fin último del poder, para qué se usa, y los objetivos de quién se pretende alcanzar. Estos planteamientos son pertinentes en el análisis urbano ya que se realizan diversas acciones de planificación por parte de las estructuras del Estado pero es importante observar a quién están dirigidas y cuál es su finalidad, para entender quien obtiene los mayores beneficios. El autor también señala el error que se comete al ver como sinónimos la planificación urbana y los planes de urbanismo porque dice estos últimos son ante todo textos ideológicos pero no caracterizan la incidencia de lo político sobre el sistema urbano.

En la interpretación que Bettin (1982) hace de los postulados teóricos de Castells, señala que su visión es simplificadora porque se centra en el complot de las clases dominantes y no considera el potencial de autonomía que la democracia política garantiza a los ciudadanos, pero la garantía de democracia podría ser ampliamente debatida, particularmente si nos situamos en el contexto económico, político y social que se vive en México, en el que prevalece una debilidad democrática estructural.

Lezama (1993) en cambio señala que no obstante las circunstancias históricas en las que surgen los planteamientos de Castells, el verdadero recorte sociológico y la verdadera redefinición de lo urbano en la teoría social contemporánea está asociado indiscutiblemente a él y a su obra la Cuestión Urbana. También señala que la crisis general de la sociedad moderna y el contexto teórico epistemológico, hacen pensar más que en un replanteamiento de los contenidos teóricos desarrollados por el autor, en un cambio de paradigma al orientar sus intereses de investigación a profundizar en el tema de los movimientos sociales urbanos.

De acuerdo con el análisis de la práctica observada en nuestro caso de estudio, también podemos señalar que aun cuando este autor desarrolla sus postulados en una época y contexto diferente, su planteamiento sobre la forma en que opera la política urbana a través de la planificación, en el sentido de que utiliza el aparato institucional para favorecer los intereses dominantes, es vigente. Su actuación se dirige, como señala el autor, a regular las contradicciones no antagónicas y reprimir las antagónicas mediante el uso del poder, a través de la desregulación urbana, la interpretación a modo de la ley y el desarrollo de instrumentos de planeación, así como los discursos ideológicos neoliberales que han logrado mantener a la población cautiva de un modelo urbano sustentado en la mercantilización del espacio y la naturaleza.

Desde una visión centrada en el contexto mexicano Pradilla (2009) plantea que el campo de las políticas urbanas es muy vasto, porque incluye todas aquellas acciones que llevan a cabo los distintos poderes del Estado (ejecutivo, legislativo, judicial) en diferentes campos de la actividad económica, social, política, cultural y ambiental, que impactan las estructuras y funcionamiento de las ciudades. El autor señala que las políticas urbanas no han desaparecido ni desaparecerán con el neoliberalismo pero han modificado profundamente su forma, contenido y objetivos. Respecto a la planeación urbana plantea que en principio los patrones de acumulación del capital que la engendraron, la mantuvieron inoperante y luego la mataron:

El pragmatismo se adueña de las políticas y acciones de los gobiernos urbanos de todos los signos, de la derecha a la izquierda; el plan se reemplaza por la suma de megaproyectos urbanos (grandes obras públicas o intervenciones inmobiliarias) desarticulados, en función de la competencia interurbana, de las necesidades de acumulación de capital, o de la popularidad de grandes figuras políticas (Pradilla, 2009:300)

Pradilla (2010a) plantea que en la fase neoliberal la planeación urbana ha sido despojada de su legitimidad por la reducción y el cambio en las funciones del Estado, así como el protagonismo del capital inmobiliario-financiero, es reducida al papel poco útil del discurso político u obligación legal remanente y la participación ciudadana es aceptada solo en el discurso. Pero los poderes locales la colocan en situación de debilidad e incapacidad decisoria en los órganos de planeación por lo cual se tienen que recurrir a la lucha del movimiento social que consume ingentes recursos humanos y materiales, y sus tímidos logros legales se desvanecen ante el verticalismo de los gobiernos locales y nacionales y la partidocracia.

La política urbana se ha convertido en un arma para favorecer la acumulación capitalista a través del control del territorio y la explotación de recursos naturales, y como señala Pradilla (1990b) la planeación territorial regional y urbana, sustentada en la ley, se convierte en un discurso político legitimador, ideologizado y demagógico.

1.3 Legalización del derecho

El derecho que en la actualidad se aplica en México es de corte positivista porque sus leyes conciben la justicia desde una posición genérica y abstracta, de carácter legal y no jurisprudencial. Estas normas formales e impersonales se posicionan dejando atrás los principios del derecho común. Hespanha (1998) señala que la ley compendiada y sistematizada en códigos adquirió el monopolio del derecho, un proceso que se conoció como legalismo o positivismo legal.

De la Torre (1988) plantea cuatro realidades derecho: las normas o leyes que es llamado *derecho objetivo*; las facultades de las personas o grupos sociales llamados *derechos subjetivos*; la aspiración y las concretizaciones de *justicia*; y el conocimiento sistémico de lo anterior, que es la *ciencia jurídica*.

El derecho moderno que emana de la voluntad del legislador, se reduce como señala Grossi (2004) a una acumulación de leyes improvisadas, parciales, oscuras, atrasadas, teniendo en sus espaldas a un legislador no preparado y unilateral. Este autor plantea que el formalismo legalista aparece con todo su drama como una elección suicida:

El principio de legalidad pierde aquí todo su valor garantista para representar sólo el foso infranqueable que circunda perfectamente y cierra el castillo mítico así edificado. Sería bueno que tantos legalistas inconscientes, legalistas a toda costa, se dieran cuenta finalmente de esto. (Grossi, 2004:61)

Grossi (2004) señala que la abstracción y la generalidad de la ley se refiere a su imperturbabilidad frente a casos y motivos particulares, también plantea una rigidez, es decir, la insensibilidad a las posibles diferentes exigencias de los destinatarios y su carácter autoritario relacionado con la indiscutibilidad de su contenido. La ley desde esta perspectiva es concebida como un instrumento para el ejercicio del poder al reducir al derecho a la norma y por ende la sanción.

El ámbito de actuación de los juristas se limita a interpretar códigos, proceso que se identifica como la escuela de la exégesis, expresión del positivismo jurídico que de

acuerdo con De la Torre (1997) ha permeado en la legislación, la doctrina, la enseñanza y la ideología jurídica en América Latina. Frente a esta escuela surge una corriente anti legalista que plantea que la ley, y todavía más el código sistemático, se presentan como factores, no tanto de construcción del derecho sino de su destrucción:

La escuela de la exégesis tiene los siguientes rasgos: 1° culto al texto de la ley; 2° predominio de la intención del legislador sobre el alcance literal del texto y, 3° doctrina estatista consistente en la proclamación de la omnipotencia del legislador y en la creencia de su infalibilidad (De la Torre, 1997:26)

Esta reducción del derecho al instrumento de la ley, así como la cooptación de ésta al servicio de los grupos dominantes, se vio además fortalecida por la lógica de interpretación reducida a acatar fielmente el texto de leyes y códigos sin profundizar en la condición de justicia de la norma, misma que aparece como justa solo por provenir de un órgano estatal y debe ser objeto de total obediencia:

Desde hace doscientos años –y en buena parte todavía hoy, a pesar de las percepciones de algunas conciencias vivas y culturalmente vigilantes durante el transcurso del siglo XX –el jurista vivió y vive dócilmente el papel que le fue destinado por el poder político, completamente inclinado a un breviario de verdades indiscutibles esculpidas por ese poder político, en una especie de tabla sagrada mosaica: de la producción del derecho. (Grossi, 2004:184)

Zambrano (2008) señala que el positivismo postula también el formalismo como método único de interpretación del derecho, la interpretación y la aplicación mecánica o avalorativa, aunque capaz de distinguir entre el derecho que es, y el derecho que debe ser, interpreta y aplica sólo el derecho que es.

Desde la óptica marxista, se entiende el derecho como un producto histórico cultural y como un instrumento de dominación, un instrumento de clase. Hespanha (1998) le asigna un carácter clasista, al señalar que establece el dominio de clase porque impone normas de conducta que favorecen a los dominantes y subyugan a los dominados:

El derecho –tanto las leyes como las proposiciones doctrinales-, así como la cultura o el arte, reflejaría ese nivel fundamental («infraestructura») de la organización social, defendiendo los intereses y expresando los puntos de vista de las clases dominantes. O sea, el derecho no sería algo natural o ideal, sino un orden socialmente comprometido, un instrumento de clase. (Hespanha, 1998:229)

Bobbio (1989) califica como subjetivista la forma de poder adoptada por los congresistas que se sustenta en la facultad soberana de hacer leyes y con ellas influir en la conducta de la población. Plantea que el concepto relacional de poder ha sido el más aceptado, el cual se entiende como una relación de dominación entre sujetos.

Para convertir la ley en un instrumento que sirviera a los grupos dominantes para lograr sus objetivos fue necesario complejizar su contenido y alejarlo del alcance de los grupos dominados, por ello como señala Hespanha (1998), se usó un lenguaje técnico y hermenéutico imposible de entender y ejercer sin el apoyo de juristas:

Las leyes y los reglamentos, elaborados por un mundo político cada vez más cerrado sobre sí mismo, envueltos en un lenguaje técnico y hermético, y constituyendo un mundo inmenso e imposible de abarcar, aparecen como un universo normativo sin sentido, distante de los problemas reales de las personas, monopolizado por un puñado de elegidos, y sospechoso de proteger intereses inconfesables. En cuanto a la justicia, su lentitud, su precio, la impenetrabilidad de su lenguaje, habían hecho que recurrir a los tribunales se convirtiese en un juego caro y de resultados aleatorios. (Hespanha, 1998:239)

Por su parte Grossi (2004) habla de un Estado monoclasa y extremadamente elitista, lejano de los intereses y de las necesidades de las clases populares. También plantea la reverencia de los juristas, y el control de la dimensión jurídica como indispensable para el ejercicio del poder.

Estos autores coinciden en la crítica al culto que se rinde al derecho moderno, al considerarlo como determinante en el funcionamiento de las sociedades y en que las leyes se sustentan en principios generales y abstractos al consideran iguales a los desiguales.

Arenal (1999) señala que la ley se convirtió en el más exquisito y sofisticado mecanismo en manos del poder para controlar prácticamente todas las esferas de la vida social y todas y cada una de las acciones de los hombres.

El derecho cayó desde las alturas de una sociedad civil más autónoma a la órbita de la hegemonía política de las élites sociales y económicas. Desde entonces, ley, derecho, norma jurídica, derecho público y derecho privado, serán conceptos que operen y se entiendan sólo en el ámbito de esa órbita, dando lugar a la concentración de poder más absoluta que el hombre haya imaginado hasta ahora: el Estado moderno irónicamente sólo limitado por él mismo. Creador en exclusiva de las reglas del juego para todos, define y establece su propio límite con la extensión y la temporalidad que su propia voluntad –la voluntad política- determine. Fuera de esa hegemonía nada se concibe y nada, por supuesto, capaz de intervenir en la formulación de lo jurídico, de la normatividad o de la justicia, tareas que el Estado asume en forma exclusiva y excluyente. (Arenal 1999:309)

De la Torre (1997) plantea que el derecho debe implicar un ejercicio responsable de los derechos subjetivos y el cumplimiento del derecho objetivo, mismo que debe estar orientado a establecer relaciones justas entre los hombres miembros de la comunidad política; y esas relaciones de justicia deben basarse en el respeto de los derechos subjetivos, de los derechos humanos, sin embargo señala:

El derecho en el Estado moderno está dotado de ciertas características que lo hacen ser fácilmente expresión normativa de la clase dominante, y lo han vaciado, de hecho, de su fin de justicia. El derecho y la justicia deben marchar siempre juntos. Sin embargo, la realidad social latinoamericana, marcada por el modo de producción capitalista dependiente, nos muestra que no es así, sino que el derecho, lejos de regular relaciones de justicia, favorece la explotación de unos pocos sobre la mayoría (De la Torre 1997:31).

Poulantzas (1979) señala que la ley es parte del orden represivo del Estado porque a través de ella se organiza el ejercicio de la violencia, se establecen mandatos, y prohibiciones, así el código se instituye como violencia pública organizada, se desplaza la legitimidad por la legalidad que encubre la monopolización del derecho a partir de la creación de instituciones ideológico-culturales.

La ley-norma, por su misma discursividad y textura, oculta las realidades político-económicas, comporta lagunas y espacios en blanco estructurales, traspone estas realidades a la escena política por un mecanismo propio de ocultación-inversión. Traduce también la representación imaginaria de la sociedad y del poder, propia de la clase dominante (Poulantzas 1979:96)

Este autor además plantea que el Estado frecuentemente transgrede las leyes y normas que el mismo promulga, al actuar al margen de ellas o incluso contra ellas, lo que según el autor significa no solamente que la legalidad es compensada siempre con márgenes de ilegalidad, sino que la ilegalidad está siempre inscrita en la legalidad, así el orden funcional se sustenta en una legalidad perforada de ilegalidad:

Todo sistema jurídico incluye la ilegalidad en el sentido de que comporta, como parte integrante de su discurso, vacíos y espacios en blanco, «lagunas de la ley»: no se trata de simples coladuras y ofuscaciones debidas a la operación ideológica de ocultación que es parte del derecho, sino de dispositivos expresamente previstos, de brechas que permitan sortear la ley. Por no hablar de violaciones puras y simples por el Estado de su propia ley, violaciones que aun apareciendo como transgresiones salvajes, porque no están previstas por la ley, no dejan de formar parte por ello de mismo funcionamiento estructural del Estado. Todo Estado está organizado, en su armazón institucional, de manera que pueda funcionar (y que las clases dominantes funcionen), a la vez, según su ley y contra su ley. Muchas leyes no habrían existido nunca en su forma precisa si no se hubieran tenido en cuenta, es decir, inscritos en dispositivos del Estado, un índice de violación de las mismas por las clases dominantes con el apoyo del conjunto de dichos dispositivos. No sólo, pues, la legalidad es frecuentemente parte de la ley, sino que, incluso cuando ilegalidad y legalidad son distintas, no recubren dos organizaciones separadas, en cierta forma un Estado paralelo (ilegalidad) y un estado de derecho (legalidad), y todavía menos distinción entre un Estado caótico, un no Estado (ilegalidad) y un Estado (legalidad). Ilegalidad y legalidad forman parte de una misma estructura institucional (Poulantzas 1979:98).

En el tema urbano esta legalidad e ilegalidad se manifiesta sobre todo en la modificación del status de áreas no urbanizables a urbanizables que deriva en la autorización de cambios de uso de suelo para la construcción de proyectos inmobiliarios. Dichos actos se realizan bien argumentando lagunas legales, tomando

esas brechas que permiten sortear las normas, aprovechando los dispositivos establecidos o bien a partir de violaciones a la propia ley, configurando así un fenómeno urbano que oscila entre la legalidad y la ilegalidad.

Pero el Estado no solo actúa en medio de esta legalidad e ilegalidad a partir del cumplimiento o incumplimiento de la ley, éste además hace uso de la facultad de modificar las normas según las políticas urbanas delineadas a partir de los acuerdos establecidos con los grupos aliados. Así se establece una cadena intencional que va desde la modificación de una norma que se orienta a beneficiar ilegítimamente al sector empresarial mediante la reducción del pago de obligaciones fiscales o la eliminación de barreras para el control del espacio urbano, que su vez puede vincularse a la intención de aumentar la popularidad política en vista de la próxima elección o bien al pago de favores político-económicos.

1.4 Estado, las clases sociales y las élites

1.4.1 Estado

Las aportaciones que hace Lojkin (1979) en torno al tema urbano, las desarrolla a partir de su análisis del Estado, la política y la lucha de clases. Destaca que el Estado exagera la contradicción entre la reproducción de los medios de producción y de fuerza de trabajo y privilegia la promoción de equipamientos urbanos en la medida en que son útiles a la rentabilidad capitalista. Su hipótesis plantea que la urbanización como forma avanzada de la división social del trabajo, es una de las grandes determinantes del Estado, por ello su análisis de políticas urbanas se fundamenta principalmente en este agente. Este autor señala que los postulados de Poulantzas sobre el poder político y las clases sociales se sustentan en el modelo estructuralista al aislar el análisis de las estructuras estatales del análisis de la estructura económica, por ello su concepción funcionalista del Estado como factor de cohesión social, organismo regulador de las relaciones políticas de clase y no como un instrumento de la clase dominante y representante directo de los intereses económicos.

Lezama (1993) señala que la politización de las cuestiones urbanas se debe a que el Estado a través de la planificación deja al capital el manejo de los servicios que le generan mayor rentabilidad, legitima su intervención y le garantiza la estabilidad social para el logro de objetivos comunes. Un ejemplo que muestra esta actuación por parte

del Estado, en el caso de la ciudad de Morelia, es la provisión de vivienda que se deja en manos de los inversionistas inmobiliario porque les genera grandes ganancias como señala el autor:

En la ciudad del capitalismo avanzado actúan tanto el capital monopolista como el Estado, que se vale de la planificación para organizar el consumo colectivo. Con este propósito se encarga de aquellos servicios que por su baja o nula rentabilidad no son de interés del capital, por lo que deben ser asumidos por el Estado. El Estado, en este ámbito, no solo cumple una función económica relativa a la reproducción de la fuerza de trabajo, sino también una política ideológica, cuyos fines son legitimar el sistema, resolver los conflictos y buscar la paz social. Así, por ejemplo, la construcción de viviendas populares por parte del Estado, no sólo difunde la idea del Estado benefactor, sino que limita las luchas reivindicativas. Pero el Estado aparte de realizar las mediaciones entre la planificación y los movimientos sociales representando los intereses dominantes, tiene también intereses políticos propios que emanan de los organismos y agentes que lo constituyen. Tiene por tanto un grado de autonomía que le permite fungir como árbitro en las disputas entre las clases sociales (Lezama 1993:272).

Bettin (1982) retomando a Castells realiza una caracterización de la intervención del Estado en lo urbano, en la que pone de manifiesto que son intereses políticos generales y específicos los que determinan su actuación, y el uso que hace de su autonomía para reglamentar de tal manera que se protejan los intereses de sus aliados y se mitiguen los conflictos:

La intervención del Estado en el campo de lo urbano queda determinada además por los intereses políticos generales propios de las clases, determinada, además, por los intereses específicos de los distintos organismos constitutivos a diferentes niveles del Estado mismo. Gracias a esta relativa autonomía, el aparato del Estado reglamenta las relaciones entre clases, protege los intereses de las clases en el poder y mitiga sus exigencias conflictivas. Pero, al mismo tiempo, queda garantizada la integración de las clases dominadas en los procesos relacionados con la persecución de los intereses dominantes; la represión representa la garantía fundamental del orden social, a la que se recurre en última instancia. Se da por descontado, entonces, una recuperación de la escena política local, entendida como el nivel de unidad urbana donde los intereses políticos de las clases dominantes encuentran una expresión concreta. La política municipal realiza estos intereses a nivel local, en un marco de conjunto donde sin embargo también actúan las contradicciones inherentes a la tutela de la posición del dominio (Bettin, 1982:154).

Bobbio (1989) por su parte realiza diversas caracterizaciones del Estado. Desde el punto de vista sociológico y jurídico lo concibe como un órgano de producción jurídica, y en su conjunto como un ordenamiento jurídico. Retoma a Weber para resaltar la diferencia entre el punto de vista jurídico y sociológico que radica en la tarea de los juristas de validar idealmente las normas y la de los sociólogos que se enfoca a la validez empírica. Señala que las teorías meramente jurídicas del Estado han sido abandonadas por los propios juristas, tomando fuerza los estudios de sociología política

que ven al Estado como una forma compleja de organización social en la cual el derecho sólo es uno de los elementos constitutivos.

Este autor señala que la concepción moderna, retomada del planteamiento weberiano, define al Estado a partir de dos elementos: 1) la presencia de un aparato administrativo que se ocupa de la prestación de servicios públicos, y 2) el monopolio legítimo de la fuerza, concepto que plantea está sustentado sobre el poder jurídico. Señala que algunos estudiosos del fenómeno político han sustituido el término de Estado por el de sistema político y que los dos conceptos tienen en común la referencia al poder. El autor observa que una característica común del poder político, económico e ideológico es que contribuyen conjuntamente a instituir y mantener sociedades desiguales divididas en fuertes y débiles, ricos y pobres, y sabientes e ignorantes, genéricamente dice superiores e inferiores. Sin embargo retoma a Hobbes y plantea que el poder por excelencia es el poder político que por su legitimidad controla el poder económico y el espiritual.

Retomamos también los planteamientos de Bobbio en relación al Estado representativo, puesto que es la forma constitucionalmente adoptada en México y por tanto sus componentes se hacen presentes en los trabajos de investigación que tienen como categoría de análisis este actor. El autor señala que el Estado representativo deriva de una mera ficción jurídica de los romanos y medievales, que plantea el descubrimiento y la afirmación de los derechos naturales que el individuo tiene por naturaleza y por ley, mismos que puede hacer valer contra el Estado recurriendo incluso a la desobediencia civil y la resistencia, pero advierte que se trata de una concepción meramente instrumental caracterizada por el poder coactivo, cuyo ejercicio está al servicio de los detentadores del poder económico. Porque las instancias de representación finalmente son el fruto de negociaciones y acuerdos entre grupos que representan fuerzas sociales y fuerzas políticas, por tanto las votaciones en asamblea se efectúan para cumplir con el principio constitucional, pero terminan por tener un valor formal de ratificación de decisiones tomadas en otro lugar. Señala que la crisis del Estado democrático que manejan los conservadores se sustenta en la incapacidad de hacer frente a las demandas que provienen de la sociedad civil provocadas por él mismo. Mientras que los escritores socialistas o marxistas prevén la crisis del Estado capitalista porque éste no logra dominar el poder de los grandes grupos de interés en competencia.

En esta investigación se retoma la corriente teórica que señala que lejos de debilitamiento del Estado, estamos ante su reforzamiento, donde se busca no solo la eficiencia administrativa sino principalmente, en términos políticos, para mantener disciplinada a la población asalariada y para reestructurar la economía a la imagen y semejanza de los intereses hegemónicos locales. En este sentido Osorio (2004) señala:

En definitiva, los cambios en materia del tamaño del aparato de Estado y la reorientación de sus funciones ha logrado la conformación de un Estado mucho más eficiente y adecuado a los fines del gran capital local e internacional. En definitiva, el ejercicio del poder político estatal aparece como la variable fundamental que permite explicar el mundo societal construido en las últimas décadas (Osorio, 2004:174).

En el tema urbano la facultad del Estado de presentar intereses sociales estrechos como proyectos de todos le ha valido para dominar y apoyar a las élites en la imposición de su modelo que excluye y expulsa a amplias franjas sociales y que se enriquece a partir de procesos de privatización, hace uso del poder mediante prácticas dirigidas dominar los procesos urbanos aun cuando para ello tenga que hacer uso de la violencia, porque como señala esta autor:

El Estado es mucho más que el dominio de clases, pero esencialmente es el dominio de clases, es mucho más que relaciones de poder, pero fundamentalmente es la condensación principal de las relaciones de poder, es mucho más que coerción, pero es principalmente violencia concentrada (Osorio 2004:19).

Los planteamientos teóricos en torno a la política urbana, la comercialización del espacio y el marco jurídico, presentan elementos que confrontados con la realidad empírica nos confirman la existencia de las dos acepciones del *Estado* que plantea Osorio (2004), *el visible* conformado por un conjunto de instituciones, personal que administra y labora en esas instituciones, y las leyes normas y reglamentos, elementos que en su conjunto nos permite analizar las prácticas urbanas de los políticos que representan dichas instituciones y a su vez los vínculos que establecen con los grupos dominantes. Por otro lado se encuentra el Estado *invisible* que representa la condensación de la red de relaciones de poder, dominio y fuerza que ejerce para concretar los proyectos que tiene en común con los grupos aliados.

Osorio (2004) señala que el conjunto de instituciones y el personal que administra y labora en esas instituciones, así como las leyes normas y reglamentos, están a la vista del analista y del observador común, mientras que la condensación de la red de relaciones de poder, dominio y fuerza remite a la realidad más oculta, misma que

necesita ser develada, pero señala que es el *Estado invisible* es el que termina por darle significación al *Estado visible* porque solo cuando la tarea del primero es atravesada por funciones de dominio de clases sociales es que se puede hablar de un Estado.

La intervención del Estado en las luchas sociales regularmente está encaminada a facilitar el triunfo de la clase dominante sobre las clases dominadas, para ello opera mecanismos de desregulación que le permiten imponer su autoridad y desarticular las luchas ciudadanas. Su tarea fundamental es mantener un orden social adecuado que permita a los capitalistas la reproducción y acumulación del capital. Por ello para estos empresarios la participación del Estado es fundamental ya que su respaldo legitima las acciones ilegales de que se valen para aumentar sus rentas.

De ahí la importancia de analizar los vínculos, reglas, discursos y protocolos que establece la clase política para mantener una imagen que le permite conservar y acrecentar el poder que detenta y le otorga prerrogativas especiales. Así como su argumento democrático inspirado en principios que intentan legitimar las prácticas urbanas que generan la desintegración del espacio. Bobbio (1989) aborda el tema de la legitimidad, como un concepto que surge por la necesidad de encontrarle un fundamento jurídico al poder político y engloba tres principios: voluntad, naturaleza e historia. La naturaleza vincula el problema de la legitimidad a la obediencia solamente al mandato de un poder legítimo, mismo que de acuerdo con Weber tiene tres formas el poder tradicional, el carismático y el legal-racional. Este último se logra por la creencia de una racionalidad en el comportamiento a partir de las leyes, normas generales y abstractas que instituyen una relación impersonal entre gobernante y gobernado. También señala que la positivización del derecho ha reducido la legitimidad a ciertos procedimientos establecidos para producir decisiones vinculantes quitándole así la referencia a valores.

1.4.2 Clases sociales

El concepto de clases sociales aún con toda la complejidad que representa por las diversas variantes analíticas que puede tener, es importante porque ayuda a reflexionar sobre el distinto nivel de incidencia política según el origen de clase y forma de organización. Lezama (1993) señala que el Estado además de realizar las mediaciones entre la planificación y los movimientos sociales, representando los intereses

dominantes, tiene también intereses políticos propios que emanan de los organismos y agentes que lo constituyen.

Poulantzas (1979) plantea que el concepto de clase social indica efectos de la estructura global en el dominio de las relaciones sociales. Es decir, en el conjunto de las estructuras, de la matriz y de su modo de producción. Intenta distinguir la organización de una clase como condición de su existencia en cuánto clase distinta y su organización específica como condición de su poder político de clase. Mosca (1896) habla de dos clases gobernantes y gobernados. A la primera le atribuye las funciones políticas, la monopolización del poder, mientras que la segunda, dice, es dirigida y regulada por la primera de un modo más o menos legal, más o menos arbitrario y violento.

1.4.3 Élités

Otra categoría relacionada con la dominación de las relaciones sociales es la de élites. Lezama (1993) plantea que en la medida en que unos grupos dominan a otros, se produce una élite que con base en su poder económico y político, puede también establecer valores, normas y conductas que se hacen dominantes y que se imponen al sector menos poderoso.

Mills (1957) refiere que las élites como estrato de conjunto, son personas que poseen más que otras, que gozan de ventajas y se definen a sí mismas como dignas de lo que poseen e imaginan que su riqueza y privilegios se derivan de su personalidad selecta.

Este autor señala que instituciones como la iglesia, la familia y la escuela, legitiman el poder, se adaptan a la vida moderna y sirven a los gobiernos y a las empresas para sus fines. También concibe a los poderosos ligados a las instituciones con poder de mando, donde ubica a los altos políticos, funcionarios de gobierno, propietarios y directores de grandes empresas. Menciona que aun cuando no todo el poder está vinculado a las instituciones es sólo dentro y a través de ellas que puede ser más o menos duradero e importante y permite a estos grupos realizar su voluntad aún con la resistencia de otros.

Hespanha (1998) señala que derivado de la cultura consumista que promueve el capitalismo y el impacto de las nuevas tecnologías de comunicación se crea una cultura masificada, periférica o autónoma en relación a cualquier tipo de dirigismo elitista o vanguardista, auto centrado. Por ello las élites prisioneras de las necesidades de

sistemas de consumo y de comunicación masificados, tienen que adaptarse a las expectativas del público consumidor:

Se llega a la paradoja de que los creadores de opinión (políticos, periodistas, intelectuales) se ven obligados a asumir los valores del sentido común, tal como aparecen en los sondeos y en los índices de ventas de los productos culturales [niveles de audiencia televisiva y radiofónica, niveles de venta de libros (top-ten)] Con esto, la cultura de las élites tiende a asumir los valores de la cultura popular. Muchas veces lo justifica con la invocación de los valores de la democracia y del populismo, creando en el público el sentimiento de que él es el verdadero creador cultural, ante él cualquier otro pierde legitimidad. Lo bueno, lo bello y lo verdadero tienen que ser, al mismo tiempo, fácil, popular, esperado y accesible, es, por eso mismo, bueno, bello y verdadero (Hespanha, 1998:250).

La promoción de valores democráticos y populistas por parte de los gobiernos y las élites sirve para crear prototipos de sujetos consumistas e individualistas y para restarle importancia o esconder los actos ilegales que perpetúa el Estado mediante el ejercicio del poder:

Es esta capacidad de modelar, subliminalmente, nuestros imaginarios –de contribuir a la creación de nuestra imagen de «mujer, de «sociedad civil» de lo «mío» y de lo «tuyo», del «sujeto», etc., de «inculcar», a niveles a veces profundos, esquemas de construcción de la realidad, la que es descrita como la función constitutiva del derecho (Hespanha, 1998:254)

1.5 Políticas neoliberales y desregulación urbana

Los planteamientos teóricos del neoliberalismo, práctica y pensamiento político-económico, que promueve las libertades empresariales como un medio para lograr el bienestar de los individuos y considera necesaria la desregulación, privatización y la desatención de políticas sociales por parte del Estado (Harvey, 2005), permiten entender el marco general en el que se incertan las reformas legales de los últimos años, que han favorecido la privatización de tierras y empoderado a la iniciativa privada, proceso en el cual el Estado ha jugado un papel importante al apoyar la desposesión de tierras y la explotación del medio natural en beneficio de algunos capitalistas y de su clase, excluyendo al pueblo del espacio público y de los bienes comunes, sin embargo como señala Harvey (2012).

Todo conspira para impedirnos verlo y exigirlo. Por eso el poder político se inviste tan apresuradamente de la túnica de la moralidad y la razón, para que nadie pueda verlo tan desnudamente corrupto y estúpidamente irracional (Harvey 2012: 227)

Uno de los resultados de esta actuación del Estado es el desarrollo geográfico desigual, que se origina de acuerdo con los planteamientos de Harvey (2006), entre otras condiciones, por la acumulación por desposesión que se plantea como una condición

necesaria para la supervivencia del capitalismo. La desregulación derivada de las políticas neoliberales permiten el acceso abierto, la apropiación y control de sitios ricos en recursos naturales, lo cual garantiza a los capitalistas la generación de mayor excedente. Este autor señala que la desposesión ocurre de muchas maneras pero la coerción externa por un poder superior y la adquisición a través de funciones de desmantelamiento de bienes son las más comunes.

En nuestro caso de estudio las acciones de desposesión se observan sobre todo en los núcleos agrarios cuyas tierras son de interés para los desarrolladores inmobiliarios a quienes se les ha facilitado la apropiación por desposesión con la adecuación de las estructuras agrarias. Principalmente a través de lo que Pradilla (1994) llama la contrarreforma agraria que se justificó en lo que empresarios y administradores llamaron el “fracaso del ejido”. Sin un diagnóstico claro que diera cuenta de los factores que jugaron en contra de éste sector y como a pesar de ello logró colaborar significativamente a la acumulación capitalista con el abastecimiento interno de e internacional de productos agropecuarios, y también logró subsistir como forma productiva y como sector social. Con estas políticas de desregulación este autor señala que los candados para frenar la constitución de latifundios son tan amplios que las propiedades resultantes son ya de por sí latifundios y que la ausencia de controles de aplicación de la ley y la corrupción administrativa abriría mil subterfugios y caminos torcidos a la concentración de tierra, además de que las deudas y la miseria en el campo obligaría a ejidatarios y comuneros a la venta forzada de parcelas.

Peet (2012) pronostica que la desigualdad social y el abuso de poder por parte del Estado se agudizarán, califica como desastroso el escenario que se producirá con la participación de las instituciones surgidas como parte de las políticas neoliberales para fortalecer el sistema capitalista:

El capitalismo financiero ha desarrollado grandes y sofisticados mecanismos de control social y cultural sobre los gobiernos, clases y las poblaciones regionales, de modo que la respuesta política crítica a las crecientes desigualdades e inestabilidades puede ser largamente silenciada: vivimos en un tiempo de cooptación global...El tremendo poder económico de la nueva clase política-financiera-empresarial posibilita una vasta influencia sobre los procesos políticos...La reorientación del Estado es solo un barniz de un profundo proceso de control del Estado por parte de gente adinerada, empresas, bancos y compañías de gestión de inversiones y, especialmente, los bancos de inversiones bajo un sistema de democracia empresarial, que empieza con el control sobre el proceso electoral por parte de las grandes donaciones y el control sobre el proceso legislativo a través del lobbying...Vivimos en una sociedad en la que la

dinámica de la fracción dominante del capital es la consecución, por cualquier medio, de más dinero para aquellos que ya tienen demasiado, esta persecución temeraria de dinero para tener más dinero es locura financiera y social, y solo puede tener como resultado el desastre (Peet, 2012: 231, 235, 241, 277).

Este autor también aborda el tema de la crisis ambiental, plantea que los medios para afrontarla son total y completamente inadecuados, tanto teórica como institucionalmente porque la gente que controla el mundo es la gente equivocada porque son los que lo están destruyendo. Señala que un conjunto de procesos que se interrelacionan; la degradación del ambiente, la destrucción de la naturaleza, el envilecimiento de la cultura, tienen como finalidad satisfacer los antojos consumistas de las personas más ricas del mundo, por tanto asevera que la esencia del capitalismo es la necesaria explotación de todo.

En relación a la implementación de las políticas neoliberales en México, Mariña (2003) señala que a partir de 1983, en un contexto de insolvencia financiera, la agenda neoliberal del FMI y Banco Mundial (BM) impulsa la desregulación de la actividad económica, la privatización del sector paraestatal, la flexibilización del trabajo y la apertura comercial. Una política que fue aplicada en el país con el apoyo decidido de las elites políticas y económicas emergentes, asociadas a los grupos del capital financiero nacional e internacional. Este autor destaca que tras dos décadas de aplicación de dichas políticas se pueden observar tres efectos: la reducción de salarios reales y la intensificación del trabajo; el desmantelamiento de la estructura proteccionista del Estado como resultado de una indiscriminada apertura comercial y la profundización de la dependencia de la economía mexicana con respecto a los flujos externos del capital.

Pradilla (1999) señala que la reestructuración global del capitalismo sustentada en el neoliberalismo se generalizó en todo el continente modificando las estructuras económicas, los regímenes políticos y las estructuras territoriales porque su éxito se sustenta en la capacidad de los Estados Nacionales para realizar estos ajustes estructurales encubiertos en la reforma del Estado. Aun cuando se divulgó la política de descentralización del territorio en la práctica lo que se dio fue una mayor centralización que generó nuevos procesos de concentración urbana y permitió el protagonismo del capital privado que logró intervenir en la regulación y planeación del territorio. El desarrollo regional y urbano se hizo crecientemente desigual, se profundizó la brecha entre las regiones y las ciudades, y se generaron procesos contradictorios de

fragmentación y homogeneización. También aborda los resultados de la política de desregulación urbana al señalar:

Otra política neoliberal emblemática es la desregulación, eliminación o simplificación de los reglamentos y normas, que fueron instrumentos esenciales en la aplicación de los planes de desarrollo urbano, normativos por naturaleza; ahora, es la libre competencia entre actores urbanos productores privados y demandantes la que define campos como la política estatal y la dotación de vivienda. La tendencia es a transitar de la regulación normativa y el control restrictivo, al juego de los incentivos, sobre todo, fiscales (desgravación y subsidio) que han demostrado su limitada capacidad para inducir prácticas urbanas que respondan a los lineamientos de un plan o proyecto urbano. Estos instrumentos actúan como canales de transferencia de recursos públicos de los contribuyentes a las empresas, de redistribución inversa de la renta nacional (Pradilla, 2009:299)

En Morelia la aplicación de estas políticas neoliberales ha dado como resultado la acumulación de capital en manos principalmente de las élites empresariales, quienes con el apoyo incondicional de los gobiernos han orientado sus inversiones a la construcción de grandes desarrollos inmobiliarios mixtos con centros comerciales, unidades habitacionales cerradas, espacios deportivos y centros de negocios, como es el caso de Altozano y Tres Marías, que determinaron su ubicación considerando el mayor grado de explotación del territorio y los recursos naturales. Es decir, los costos mínimos del suelo sin importar si son áreas de cultivo o de alto valor ambiental, la afectación de cuencas y microcuencas hidrológicas y la destrucción de superficies de bosque.

Para permitir estas acciones a las élites empresariales el Estado ha operado una política de desregulación urbana que Ávila describe en los siguientes términos:

Para garantizar la expansión de las ciudades en un contexto de libre mercado (suelo, vivienda y servicios) fue necesario que el Estado desregulara el marco jurídico en materia urbano-ambiental (leyes, reglamentos y decretos) y flexibilizara los instrumentos de política pública (planes y programas de desarrollo urbano, manifestaciones de impacto ambiental y mecanismos de participación social). Estos cambios sin duda fueron más evidentes en los niveles municipal y estatal, donde se expresan de manera más directa los intereses de las élites empresariales asociadas con el sector inmobiliario (Ávila, et al., 2012)

Además la autora señala que finalmente la política de mayor eficiencia económica reafirmó la función del Estado como garante de la creación de condiciones para la reproducción del capital con la introducción de infraestructura y equipamiento urbano para valorizar las inversiones inmobiliarias y favorecer los intereses privados. Resalta también el nuevo pacto político entre el Estado y la élites económicas, que han

penetrado en campos como la gestión urbana y ambiental al convertirse en funcionarios de gobierno para intervenir en la toma de decisiones y afianzar sus intereses.

1.6 La cuestión urbana en América Latina, México y Morelia.

1.6.1 América Latina

En América Latina la urbanización ha estado determinada por la situación de dependencia de los países. Al respecto Castells (en Lezama1993) caracteriza la urbanización latinoamericana por los siguientes rasgos: una población urbana excesiva respecto a la capacidad productiva de las sociedades, falta de adecuación entre empleo industrial y urbanización, una red urbana desequilibrada con una gran aglomeración, la urbanización acelerada y la incapacidad de la estructura socioeconómica para ofrecer empleo y servicios a los nuevos habitantes de las ciudades. Señala que el proceso de urbanización no se traduce en el paso de una economía agraria a una industrial sino que más bien se manifiesta en un crecimiento hipertrofiado del sector terciario junto con un débil incremento de secundario.

Lezama (1993) señala que en los estudios de sociología en Latinoamérica destaca el análisis de la relación entre urbanización e industrialización a partir de los cuales se encuentran diferencias entre urbanización, industrialización y modernización, y se observa que estos procesos no se presentan juntos. La fuerte urbanización en algunos países no coincide ni con la industrialización, ni con la modernización, en forma paralela lo que se presentan son situaciones de atraso y pobreza. El autor señala que en las ciudades de América Latina se da un crecimiento urbano desarticulado y resalta que para Castells el hecho más sorprendente es el desarrollo de la segregación urbana y la constitución de grandes zonas territoriales de carácter marginal en el contexto de un capitalismo salvaje.

Los factores económicos vinculados a los mercados del suelo producen una mayor segregación socioespacial en la ciudad. Sabatini y Brain (2008) señalan que la formación de precios de suelo, que son especialmente altos en zonas favorecidas, ha consolidado un mercado automático de exclusión de quienes no pueden pagar tanto, además señalan que la liberación de los mercados de suelo, la concentración del capital

inmobiliario, la adopción de la tipología de condominio cerrado o enrejado y la realización de importantes obras de infraestructura urbana, especialmente en vialidad y transporte han contribuido a modificar el patrón tradicional de segregación.

Sabatini (2003) además plantea que la dispersión de desarrollos residenciales, comerciales y de servicios modernos produce la expulsión de familias pobres y que la segregación también se vincula a las motivaciones relativas a la calidad de vida de los grupos cuyas posibilidades les permite apropiarse de espacios y acceder al paisaje la naturaleza, el medio ambiente y la seguridad. Lo cual se traduce en la segregación que generan las élites en la construcción, afirmación y defensa de su identidad como grupo social y la apropiación del territorio de otros.

En este sentido Smolka (1998) plantea que gran parte de la informalidad y de la ilegalidad que tipifica la ciudad Latinoamérica es producto de una legislación excluyente, elitista, imposible de ser cumplida por la mayoría de la población.

1.6. 2 México

En México el tema urbano toma forma a partir de la emisión de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976, aunque algunos estudios plantean su concreción a partir de las reformas constitucionales de 1982 (mediante las cuales se delegan las funciones urbanas a los municipios), mismas que llevan a la adecuación de la LGAH en 1983, año en que también se emite la Ley General de Planeación. Un instrumento que de manera paralela establece lineamientos en el tema urbano. En los análisis de la LGAH se manifiestan posiciones encontradas sobre sus efectos, algunos autores plantean que centralizó y limitó las atribuciones legislativas y operativas de las entidades porque las facultades y atribuciones otorgadas a los municipios originalmente estaban en manos de los gobiernos de los estados.

Ramírez (1989) señala que la LGAH fue utilizada por el Estado para afianzarse por la vía jurídica en la lucha social y política, que no obstante el logro de facultades y espacios de acción en la gestión de las ciudades y el surgimiento de instancias de planeación, se manifiesta un doble síntoma de rigidez y manipulación por parte del Estado y escasa participación de la sociedad civil y plantea que si bien los problemas urbanos constituyen un campo relativamente nuevo de la movilización y lucha social,

no encuentran una vía de solución sino de supeditación y control, además señala que desde la presentación de la iniciativa son los intereses urbanos y políticos de la burguesía los que se han visto favorecidos.

Coulomb (1989) señala que debido a que los recursos del Estado dependen de los procesos de acumulación, este siempre va a operar a favor del desarrollo capitalista. La planeación mantiene un nivel de legitimación en el discurso y en la elaboración de planes, pero al momento de la implementación los procesos toman otros caminos. El planteamiento de modernización aun cuando no parece requerir formas tradicionales de control éstas son adoptadas por la estructura política:

...los intereses en juego son económicos: garantizar la autorización de fraccionamientos aun cuando no cumplan con todos los requisitos legales o agilizar dicha aprobación significa grandes ganancias, y son también políticos desde la necesidad de legitimación y justificación, hasta la necesidad de pagar favores electorales o de realizar alianzas para obtener posiciones ventajosas (Coulomb 1989:110).

Este autor también señala que el clientelismo político en las colonias populares, que se fue consolidando a partir de la urbanización irregular, la regularización de la tenencia de la tierra, la introducción de servicios y equipamientos urbanos se encuentra hoy cuestionado por la política urbana moderna, misma que pretende sustituir la urbanización anárquica por la racionalidad de los planes de urbanismo, pero observa que la aplicación de este instrumento normativo se da en dos direcciones:

...si se quiera bloquear una demanda o incluso justificar un desalojo entonces la norma es plan no que haya un plan, no que haya un plan... Si, al revés, se está en posición de negociar, entonces ya la norma no es el plan, sino es que haya un plan. Entonces está abierta la posibilidad de que este se revise el plan (Coulomb, 1993:230).

Azuela (1989) señala que el concepto de políticas es entendido de diversas formas y la idea que predomina es la que plantea que las políticas urbanas derivan de la lógica global del sistema social pero en el análisis concreto se dan procesos de interrelación que no permiten prever resultados porque las iniciativas del Estado no siempre son unidireccionales. Señala que una deficiencia en la investigación de políticas urbanas es pensar al Estado como un sujeto, plantea la pertinencia de hablar de agentes, aunque señala que esta categoría presentaría el problema de la referencia a la formación de voluntades institucionales, lo cual parece llevarlo a adoptar la categoría de actores:

...cuando se abandona al gran agente por los actores de carne y hueso lo que aparece no es un conjunto de individuos, sino un conjunto de entidades a veces líderes, los gobernantes, los

funcionarios y a veces los actores colectivos –movimientos- y a veces son instituciones, por ello la importancia de distinguir el tipo de actores que el análisis aborda (en Coulomb 1989:214).

Los actores sociales en los procesos de planeación se rigen por un orden político, jurídico y normativo. El autor plantea que hay categorías sociales que están constituidas jurídicamente desde el Estado como son los conceptos de ilegalidad, propiedad y ciudadanía. El primer concepto es una construcción social que toma sentido sólo desde la lógica del Estado y que encuentra límites en las legitimidades ya establecidas por el propio Estado.

Por ello este autor destaca la importancia de estudiar la génesis y el efecto de las normas urbanas, también plantea la pertinencia del estudio de las políticas como marcos normativos y como resultado de procesos de negociación por los cambios políticos que se presentan y que no necesariamente derivan de cambios normativos debido a la discrecionalidad con la que se manejan las instituciones estatales. Señala que en general en las ciencias sociales no se ha tomado en cuenta la norma jurídica y sus efectos específicos, los estudios se han limitado a señalar que la práctica no corresponde a la norma, aun cuando los cambios institucionales en el Estado derivan de los cambios en las normas jurídicas que prevén su la organización y legitimación (Azuela,1993).

Azuela (1989) también plantea la complejidad del sistema normativo de gestión de usos del suelo, porque dice la gestión de usos del suelo sin un plan y la autorización de usos prohibidos por el plan hace que la acción pública pueda ser considerada ilegal. Señala además que el significado jurídico de la planeación ha sido sumamente variable según el nivel de gobierno, observa que los gobiernos estatales han adoptado la Ley General de Asentamientos Humanos mientras que a nivel federal la Ley de Planeación ha ganado terreno

Por su parte Cabrales (1998) señala las contradicciones existentes entre la política agraria y la política urbana porque los espacios ejidales no se han sujetado a la legislación urbana desarrollando una urbanización sustentada en formas de ilegalidad e irregularidad que se manifiestan en la ocupación del régimen de tenencia de la tierra, la desatención de las normas legislativas y servicios no apegados a la normatividad, destaca la tolerancia del Estado en los procesos de especulación por sus intereses clientelares:

La venta ilegal de tierra ejidal como negocio ilícito para particulares, la tolerancia estatal como vía de cooptación clientelar y la gran ausencia de una racionalidad territorial, engendraron un modelo urbano desarrollado bajo un ambiente de tensiones sociales, depredador del medio ambiente en el que destaca la ausencia de un orden colectivo (Cabrales 1997:94)

Este autor señala la importancia de que el Estado asuma un papel como mediador, dentro de una filosofía de participación pública que retraiga la tendencia a adelgazar el aparato institucional y dejar que la ciudad se ordene por sí misma. También señala que el libre mercado de suelo y vivienda requiere contrapesos porque el liberalismo a ultranza resulta desastroso.

Con las políticas neoliberales promovidas por el Estado la propiedad privada se ha instaurado y el aparato del Estado se ha rediseñado para responder a las necesidades un sector reducido de la sociedad, al respecto Ávila (2014) señala que:

...el cambio en el modelo económico del país condujo, entre otras cosas: a) el adelgazamiento del Estado como un mecanismo de reforma institucional, ante la globalización económica y el ascenso del libre mercado para reducir las inversiones públicas en el campo de la política social y b) la privatización como un medio para lograr mayor eficiencia económica y transferir funciones a la iniciativa privada en campos que antes eran controlados por el Estado” (Ávila 2014:122).

1.6.3 Morelia

En relación a las tendencias generales de las políticas neoliberales y el papel dominante y represor del Estado, se han realizado investigaciones que abordan el tema urbano en la ciudad de Morelia, algunos de sus postulados constituyen el punto de partida de la presente investigación de tesis.

Sobre dicho tenor la obra de Aguilar (2001) muestra el proceso de cambio de tenencia ejidal a la propiedad privada, que abarca de 1927, año en que la población campesina de Jesús del Monte solicita ser sujeto de reparto agrario, hasta 1994. El autor reseña el proceso contradictorio que se da en la desarticulación del entorno ejidal para la expansión territorial de la ciudad. Además plantea que la disolución de terrenos ejidales es operada por el Estado desde el nivel federal y estatal mediante el recurso de expropiación y que gran parte de esas áreas serán fraccionadas y comercializadas por propietarios particulares y empresas de capital inmobiliario. Señala que los decretos expropiatorios aunque legales, en su origen evidencian el germen de la ilegalidad puesto

que en todos los casos porciones de los ejidos habían sido ocupadas por urbanizaciones clandestinas. Plantea también que desde la primera promoción estatal para uso habitacional se han visto las complicaciones y complicidades entre funcionarios y agentes urbanizadores, de la especulación y el fraude habitacional, así como la escasa actividad de un capital inmobiliario local organizado.

En relación a la planeación urbana en Morelia Ávila (2004a) señala que en los últimos veinte años se ha caracterizado por una fuerte tendencia a la desregulación y liberación del suelo a las fuerzas del mercado. Plantea que durante el gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas (1980-1986) se crearon las bases jurídicas e institucionales en materia de desarrollo urbano con la creación de la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas y la aprobación de la primer ley de Estatal de Desarrollo Urbano con lo cual se introdujo una nueva concepción de la planeación urbana que planteaba como objetivo central velar por el interés colectivo con acciones orientadas a mejorar calidad de vida de la población y proteger el medio ambiente. Pero con el cambio de gobierno los avances logrados tendieron a revertirse, se afianzó el control del territorio en manos de los grupos política y económicamente dominantes, se fomentó la especulación de tierra en zonas periféricas y se autorizaron cambios de uso de suelo ecológico a urbano, la planeación se volvió deficiente técnicamente y perdió su contenido social y ambiental.

Ávila (2014) también aborda el tema del crecimiento urbano sobre suelo ejidal donde resalta la participación actores políticos en la especulación de tierras.

...el crecimiento urbano se dio a costa de la afectación de tierras ejidales y pequeña propiedad, la mayor parte agrícolas, lo que condujo a que más de veinte localidades rurales fueran absorbidas por la mancha urbana. La mayor parte de la urbanización recayó en manos de especuladores del suelo, fraccionadores, líderes y dirigentes de partidos políticos (principalmente del PRI) situación que cobró relevancia en los años ochenta: 75% del área urbanizada fue promovida por estos agentes y solo el 11% por el Estado (Ávila 2014:126).

Esta autora además realiza una caracterización de las prácticas urbanas en la ciudad, hace énfasis en la intervención del Estado y las élites empresariales en los procesos de desregulación para comercializar libremente el territorio sin prever las afectaciones sociales y ambientales.

...la lógica de ganancia de las élites empresariales no era compatible con la racionalidad que buscaba la sustentabilidad urbano ambiental por ello empezaron a ejercer presión política para modificar la legislación y los planes de desarrollo urbano con el fin de desregular y así estimular el crecimiento de la ciudad. La urbanización se hizo en zonas forestales y agrícolas, en

humedales y zonas de riesgo por inundaciones y fallas geológicas. Pues su único interés fue maximizar los beneficios individuales sin importar los costos sociales y ambientales. El proceso de crecimiento urbano especulativo fue posible por la alianza establecida por el Estado neoliberal (en su expresión estatal y municipal) con las élites empresariales locales. Tanto el gobierno del estado (de origen priísta y perredista) como el municipal (de origen priísta y panista), desde los años noventa facilitaron los cambios de uso de suelo y destinaron recursos públicos para dotación de servicios públicos y equipamiento urbano como vialidades y agua potable en los nuevos desarrollos inmobiliarios privados (Ávila 2014:128,129).

Como podemos observar existe ya un camino recorrido en la investigación del tema urbano, especialmente en Morelia el papel del Estado y los grupos inmobiliarios en los procesos de urbanización ha sido abordado por Ávila (2004, 2008, 2014) desde diferentes enfoques, principalmente el ambiental. Dichos aportes constituyen una base importante de esta investigación.

1.7 Reflexiones finales

Los planteamientos teórico-conceptuales sobre el espacio urbano que tanto Lefebvre como Castells vinculan con el sistema político, económico e ideológico, nos brindan elementos para entender la complejidad de los procesos urbanos en Morelia. En los procesos urbanos la participación económica se da a través de los inversionistas inmobiliarios, mientras que la participación política se manifiesta principalmente con la intervención del Estado en sus dos acepciones visible e invisible, además se encuentran las instituciones ideológicas como son la iglesia, la escuela y la familia que cumplen un papel importante en interiorización de estilos de vida que promueven el modelo de urbanización que aquí se analiza.

La intervención de estos actores se ve reflejada en las políticas urbanas que emanan principalmente de las instituciones del Estado y favorecen los intereses económicos de los grupos aliados con acciones dirigidas a regular las contradicciones no antagónicas y reprimir las antagónicas para lograr una estabilidad y dar certidumbre a la iniciativa privada. Mediante el uso y abuso de poder que se ve reflejado en prácticas como la interpretación a modo de la ley, la desregulación urbana y la emisión de instrumentos de planeación el Estado logra controlar la escena urbana para proteger los intereses de los grupos dominantes.

Los planteamientos sobre la legalización del derecho nos permiten entender el marco general en el cual se insertan las distintas leyes urbanas, el proceso gradual de

perversión que se enmarca en el positivismo legal que caracteriza al derecho moderno. En este proceso de reducción del derecho a un conjunto de leyes generales y abstractas, se insertan las reformas realizadas a los instrumentos legales para la planeación urbana, tanto federales como estatales, que han llevado incluso a derogación y emisión de nuevas leyes cuya complejidad refleja su condición de clase. Estas reformas también se enmarcan en los planteamientos teóricos del neoliberalismo que promueve la desregulación, la privatización y la desatención de políticas sociales para fortalecer a los empresarios.

Las categorías conceptuales de clases sociales y élites que refieren principalmente a procesos de dominación de unos grupos respecto a otros y la imposición de normas valores y conductas, son importantes en este trabajo porque abordamos las políticas urbanas esencialmente como un proceso que persigue el control del Estado y las élites locales sobre el espacio, los recursos naturales y los grupos sociales.

Los aportes teórico-conceptuales que en América Latina, México y particularmente en Morelia se han desarrollado sobre la cuestión urbana constituyen el punto de partida de la presente investigación. El crecimiento urbano desarticulado, la segregación urbana, el capitalismo salvaje, la desregulación urbana, la participación de actores políticos y económicos, los proceso de planeación, son algunas de las categorías que aquí retomamos.

Los planteamientos teóricos en torno a la política urbana, la comercialización del espacio y el marco jurídico, presentan elementos que confrontados con la realidad empírica nos confirman la existencia de las dos acepciones del *Estado* que plantea Osorio (2004), *el visible* conformado por un conjunto de instituciones, personal que administra y labora en esas instituciones, y las leyes normas y reglamentos, elementos que en su conjunto nos permite analizar las prácticas urbanas de los políticos que representan dichas instituciones y a su vez los vínculos que establecen con los grupos dominantes. Por otro lado se encuentra el Estado *invisible* que representa la condensación de la red de relaciones de poder, dominio y fuerza que ejerce para concretar los proyectos que tiene en común con los grupos aliados.

Capítulo 2. Procesos de urbanización en Morelia 1983-2014

En este segundo capítulo se presenta el contexto general de la problemática urbana en la cual se inserta la presente investigación, mediante la caracterización del espacio geográfico y social, así como las variantes que presenta la expansión urbana en la ciudad.

En los apartados de este capítulo se hace énfasis en la información obtenida en el trabajo de campo, con el fin de aportar nuevos elementos al análisis del tema urbano. En el primer apartado se describe la problemática general que originan los procesos de urbanización y se mencionan las principales características de la zona de estudio.

En el segundo apartado se abordan los mecanismos de incorporación de suelo ejidal para el desarrollo urbano, se destacan las acciones de desposesión por la especulación del suelo liderada por las élites locales y actores políticos, estos últimos apoyados en el poder que les confieren las leyes. También se analiza las reformas realizadas en 1992 al artículo 27 constitucional, como una política neoliberal que facilitó a los empresarios inmobiliarios el acaparamiento de tierras ejidales.

En el tercer apartado se presenta el fenómeno de urbanización periférica, que surge principalmente porque el Estado ha dejado en manos de los especuladores inmobiliarios la provisión de vivienda de interés social. Por su parte el sector inmobiliario para garantizar altos rendimientos de sus inversiones adquiere terrenos a bajo costo, a través de mecanismos tanto legales como ilegales construye viviendas en lugares alejados de las fuentes de trabajo, produciendo islas habitacionales con problemas de movilidad, provisión de servicios e infraestructura. En la periferia de la ciudad también se ubican los proyectos habitacionales dirigidos a las clases medias altas, promovidos por las élites locales. En el cuarto apartado se habla sobre la conurbación municipal, que institucionalmente se ha tratado como sinónimo de metropolización, otro fenómeno que en el caso de Morelia se manifiesta también en la periferia de la ciudad y que previo a su constitución fue necesario precisar los límites geográficos de los municipios de Morelia y Tarímbaro. Una particularidad de este modelo es que los gobiernos municipales, actores centrales del mismo, se muestran ajenos y son guiados por el gobierno estatal quien se convierte en el principal promotor del proceso.

Finalmente, en el último apartado se aborda el fenómeno de segregación socioespacial, que es resultado de la política urbana sectorizada que ha implementado el Estado para responder los compromisos establecidos con las élites empresariales, a quienes brinda el apoyo para conformar espacios de exclusividad, aun cuando para ello tenga que segregar, marginar e incluso criminalizar a los sectores populares.

2.1 Problemática urbana en la ciudad de Morelia

La ciudad de Morelia, capital del Estado de Michoacán, más allá del polígono del centro histórico, presenta un crecimiento urbano fragmentado social y geográficamente. En lo social se advierte por el uso inadecuado del espacio, ya que por un lado se tienen zonas con una alta concentración de población en condiciones de habitabilidad y acceso a infraestructura social muy deficientes, y otras áreas de baja densidad que disponen de altos estándares de vivienda y servicios.



Imagen 1. Vista de la ciudad de Morelia desde el Sur. Archivo propio de mayo de 2014.

Un rasgo que hasta hace unos años caracterizaba a la ciudad es el predominio de la tenencia de la tierra en su modalidad ejidal, Ávila (2014) señala que por lo menos 50% de la superficie urbana de Morelia tuvo un régimen de propiedad ejidal , pero esta

condición cambió con las reformas al artículo 27 constitucional a partir de las cuales se liberó el suelo ejidal a las fuerzas del mercado provocando la concentración y monopolización en manos de las élites locales que han contribuido al encarecimiento y especulación, propiciando el crecimiento desordenado de la ciudad y el deterioro ambiental.

Esta actuación de las élites y los empresarios inmobiliarios es avalada y apoyada por el gobierno municipal y estatal, quienes promueven una concepción urbanística, como señala Ávila (2004a) que alimenta formas y estilos de vida que rompen con la belleza arquitectónica y natural de la ciudad, y su entorno rural agrediendo su vocación intelectual y artística con la adopción de un modelo de consumo no sólo de bienes materiales sino también de recursos naturales, domina una lógica de hacer crecer la ciudad en todas direcciones.

Es a partir de la imposición de esta concepción urbanística que el sector inmobiliario, que en la lógica capitalista busca obtener los mayores beneficios reduciendo los costos de producción, ha construido viviendas en tierras ejidales ubicadas en la periferia sin contemplar las condiciones geográficas y socioeconómicas de los terrenos, así como la infraestructura vial y de servicios. En todos los puntos de la ciudad, norte, sur, este, oeste, se pueden observar espacios aislados cuya única señal de urbanización es un gran número de viviendas construidas, el Estado en sus tres niveles municipal, estatal y federal ha sido parte de la consolidación de este fenómeno al flexibilizar sus mecanismos de regulación y planeación que se concretan en la modificación del régimen de tenencia de la tierra, cambios de uso de suelo, autorización de manifestaciones de impacto ambiental, verificación de congruencia y licencias de construcción.

Ávila et al. (2012) señala que el modelo de urbanización dominante en Morelia ha estado basado en la desregulación urbano-ambiental. El papel de los gobiernos municipal y estatal en alianza con el sector empresarial inmobiliario ha sido pragmático y funcional a los intereses privados, desvirtuando el papel de la función pública. El caso de la desregulación del Área Natural Protegida de la Loma de Santa María, en el sur de la ciudad, es ilustrativo de cómo los intereses inmobiliarios han permeado en los dos niveles de gestión gubernamental sin importar el respeto de la legalidad ni los avances

logrados en décadas anteriores en materia de ordenamiento urbano y ecológico. Las políticas urbanas y ambientales han sido contradictorias, ya que así como los diferentes órdenes de gobierno han concurrido para proteger esa zona, también han pretendido urbanizar y construir vialidades que la ponen en riesgo.

Los gobiernos han intentado justificar la expansión urbana en el crecimiento demográfico pero como señala Ávila (2014) si bien entre 1970 y 1980 la población creció de 162,458 a 256,720 habitantes, y entre 1990 y 2000 pasó de 428,486 a 549,996 habitantes, en el decenio 2000-2010 la población creció de forma lenta e incluso decreció en el quinquenio 2005-2010 al pasar de 608,049 habitantes a 597,511, sin embargo el crecimiento de la mancha urbana a partir de los años setenta y hasta mediados de los noventa se caracterizó por el surgimiento de numerosos asentamientos irregulares tanto de tipo residencial como medio y bajo. En esta etapa señala que se incrementó la demanda de suelo, vivienda y servicios urbanos y la mancha urbana paso de 1,377 ha., en 1970 a 1,898, ha., para 1990 alcanzó 4,800 ha., y en 1995 llegó a 5,500 ha. El crecimiento fue a costa de la afectación de tierras ejidales y pequeñas propiedades, lo que condujo a que más de 20 localidades rurales fueran absorbidas por la mancha urbana entre ellas Jesús del Monte. En este sentido Aguilar (2001) señala que entre 1964 y 1994 fueron expropiadas 2, 797 ha., de propiedad ejidal para la urbanización de Morelia.

El acaparamiento de tierras ejidales para el crecimiento urbano está orillando a los habitantes de estas localidades rurales a buscar otros medios de sobrevivencia, condición que los enfrenta a el problema de la falta de empleos y la precariedad de los que se ofertan, porque como señala Ávila (2004b) desde la época colonial la clase empresarial en la ciudad se ha caracterizado por un comportamiento orientado a inversiones no productivas de bajo riesgo, como el comercio y la especulación de tierras y en la propuesta de crecimiento de la ciudad no hay una visión de desarrollo económico para la generación de empleos, por ello se prevee que los habitantes pobres seguiran siendo mano de obra barata para la construcción de viviendas. Ávila (2010) señala que una de las especificidades de Morelia es que su lógica de urbanización se basa en su posición como capital del estado, como centro comercial, estudiantil y proveedor de servicios diversos. Esta autora también plantea que la industrialización como detonante del crecimiento urbano no es un factor importante en la ciudad, debido

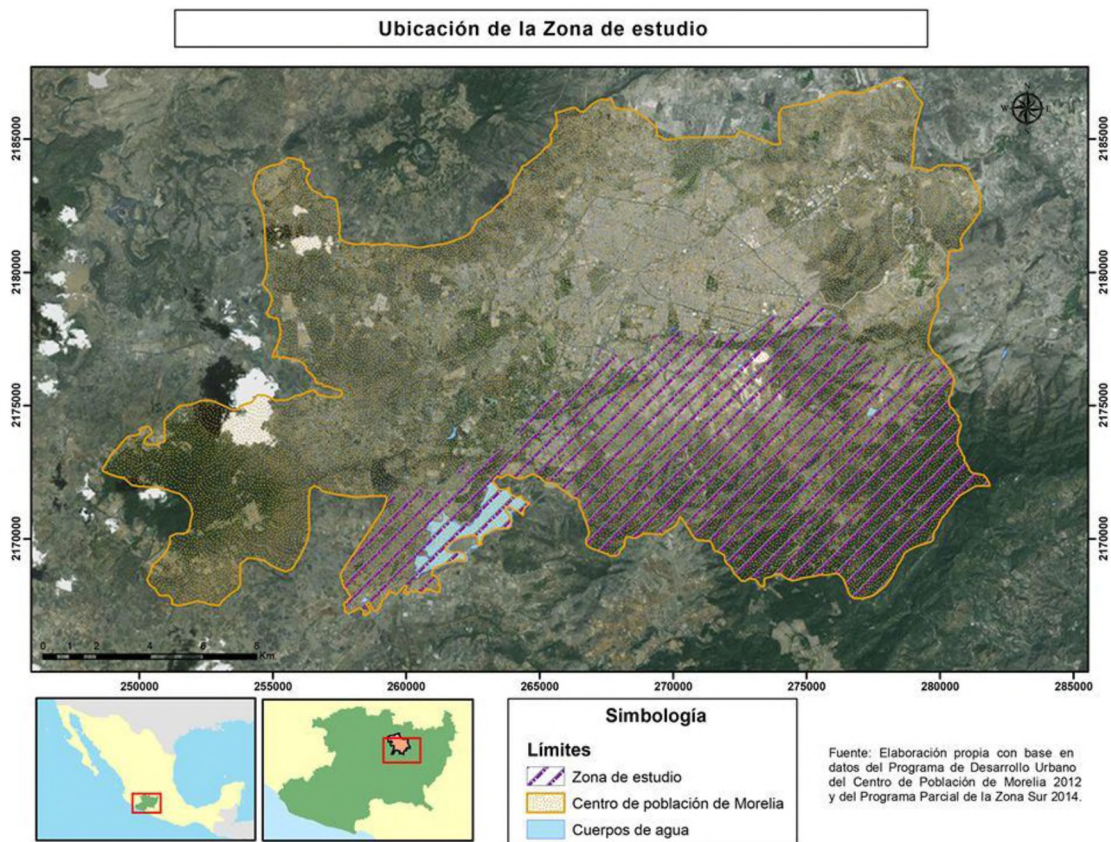
posiblemente al carácter especulativo de las élites económicas y su limitado espíritu empresarial para impulsar la economía urbana (Ávila 2004a). En este escenario se prevé que las reformas al artículo 27 constitucional agudizaran la situación de pobreza de las comunidades rurales afectadas por los procesos de urbanización.

Actualmente el territorio del municipio de Morelia cuenta con 12 jefaturas de tenencia, San Miguel del Monte, Jesús del Monte, San Nicolás Obispo, Tacícuaro, Capula, Cuto de la Esperanza, Atécuaro, Santiago Undameo, Atapaneo, Chiquímitio y Tiripetío. En el mes de marzo del presente año el Ayuntamiento emitió un acuerdo para desaparecer dos tenencias, Santa María de Guido y Tenencia Morelos, decisión frente a la cual se han desatado las protestas de los pobladores porque no se les informó sobre la medida y consideran este un acto arbitrario del gobierno municipal¹.

El proyecto inmobiliario de élite que analizamos en el capítulo cuatro de esta tesis se asienta principalmente sobre las tierras que pertenecían a los ejidatarios de Jesús del Monte, ejido que se ubica en el sur de la ciudad en el polígono que delimitamos como nuestra zona de estudio (ver mapa 1), ya que nuestro análisis espacial se realiza principalmente en esta zona. Este polígono, es significativo porque históricamente su superficie ha sido considerada no urbanizable por su importancia ambiental, al formar parte de la Cuenca del Río Chiquito, principal abastecedora de agua de la ciudad y albergar importantes superficies de bosque mixto que contribuyen a la recarga de mantos acuíferos. La actividad agrícola en la zona de estudio representaba un medio importante de subsistencia para las tenencias y comunidades ahí ubicadas como son Jesús del Monte, El Durazno, San Miguel del Monte y San José de las Torres, pero con la liberación del suelo ejidal a las fuerzas del mercado se han gestado intensos procesos de especulación y acaparamiento de tierras por parte de los empresarios inmobiliarios para la construcción fraccionamientos en parcelas destinadas a la agricultura de temporal, superficies de bosque, principalmente de encino. Esta belleza paisajística y

¹En artículo publicado en el periódico Cambio de Michoacán el 12 de junio de 2014, denominado “Las tenencias de Santa María de Guido y Morelos en lucha, Mario Ensástiga señala que no debemos olvidar que vivimos tiempos de evidente intención de una nueva cuenta de la centralización política, los poderes locales se encuentran en permanente amenaza de supeditarlos aún más a la federación, como parte de una visión y estrategia del actual régimen gubernamental, en esencia es realizar la refuncionalización a diversas escalas de todo lo que pueda significar el fortalecimiento de la economía del libre mercado y el control sobre los recursos naturales y el político.

recursos como el agua, es lo que están explotando y comercializando los inversionistas inmobiliarios.



Mapa 1. ubicación de la zona de estudio

Otro elemento que caracteriza a esta zona es la presencia de riesgos por existencia de fallas y fracturas geológicas, y susceptibilidad de deslizamiento de taludes que también son un elemento importante a considerar por el peligro que conlleva la urbanización sobre dichas superficies.

Los problemas que se presenta la ciudad generalmente se relacionan con la intervención de los empresarios inmobiliarios que respaldados por los gobiernos y en la lógica de generar mayores rendimientos de sus inversiones construyen y moldean la ciudad a su antojo, particularmente la zona sur es un territorio atractivo por su riqueza natural.

2.2 De la tenencia ejidal a la privatización de tierras

El crecimiento de las ciudades comúnmente se ha asociado a la migración rural, sin embargo este patrón se ha modificado debido a la expansión urbana sobre tierras periféricas donde se asientan comunidades que se dedican primordialmente a la

actividad agrícola y pecuaria. Algunos estudios que plantean el crecimiento de las ciudades por el continuo rural que es absorbido por la mancha urbana, señalan la existencia de un fenómeno invertido donde la ciudad es la que llega a los sectores rurales (Ramírez, 2005 y Canabal, 2005)

En la ciudad de Morelia este fenómeno es patente, se ha dispuesto de núcleos agrarios para la expansión de la ciudad a través de la desincorporación de tierra ejidal. El estudio realizado por Aguilar (2001) da cuenta del proceso de desarticulación ejidal en el periodo de 1964 a 1994. Señala que a poco más de 30 años de iniciada la reforma agraria, la tenencia ejidal de la tierra se modificó para dar paso a la expansión de la ciudad y definir un entorno territorial fraccionado por una lógica comercial de lotificación de predios puestos a la venta como propiedad privada y para uso habitacional.

De acuerdo con Aguilar el concepto de ejido es traído a México desde el siglo XVI como categoría de la tenencia de la tierra. Se trataba de asignaciones territoriales delimitadas geográficamente que pertenecían a la corona española pero se adjudicaba su administración a las autoridades municipales. El resurgimiento del concepto ocurre con las luchas armadas de 1910 y 1917 y el establecimiento del artículo 27 constitucional en 1915, por lo que se convierte en dotaciones de tierra otorgadas en usufructo a núcleos campesinos considerados como sujetos de reparto agrario. Este autor señala que entre los años 1927 y 1958, particularmente en los años 1935 y 1936, en Morelia se configura un entorno de tenencia de la tierra predominantemente ejidal tras la dotación realizada a los núcleos agrarios solicitantes. Por su parte Ávila (1998) señala que a partir de los años setenta el desarrollo urbano se caracterizó por la transformación económica de la ciudad, asociada a la consolidación del sector servicios, en particular: el turismo, la oferta educativa y los servicios profesionales, y que esto provocó un intenso proceso de concentración demográfica que rebasó la capacidad de organización estatal y municipal. Lo que generó una urbanización acelerada y la proliferación de asentamientos irregulares con base en la expropiación de tierra ejidal para su incorporación al mercado inmobiliario.

Las tierras ejidales han sido objeto de comercio, previo a la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, mediante la expropiación y posteriormente adquiriendo el

dominio pleno. Este cambio en el status de la tenencia de la tierra ha derivado en la urbanización de zonas rurales. La bandera con la que se ha justificado las expropiaciones al ejido ha sido la utilidad pública², figura que se ha usado para satisfacer las necesidades de tierra de los grupos inmobiliarios y no para satisfacer las demandas de la colectividad.

Aguilar (2001) señala que en el caso de Morelia los actos expropiatorios del Estado no se traducen en una gestión y control del suelo por parte de los organismos públicos para el desarrollo urbano sino, por el contrario, serán propietarios individuales y empresas inmobiliarias quienes, en su mayoría, harán circular comercialmente el suelo, dentro de una lógica de mercado donde el aparato gubernamental, por precepto de la ley o relaciones de poder, adecúa las condiciones en que la inversión inmobiliaria puede ser incentivada, atrayendo a la ciudad capitales locales y foráneos. También señala que los promotores inmobiliarios son diversos y oscilan entre lo ilegal y lo legal y muy dependientes de su relación con el aparato gubernamental.

2.2.1 La reforma al artículo 27 constitucional

La privatización de tierras ejidales se incrementó con las reformas al artículo 27 de la Constitución, como parte de las políticas neoliberales delineadas a nivel internacional. En la exposición de motivos de esta reforma el Congreso de la Unión señala que la decisión de cambiar la ley se inserta en una transformación mundial de inmensas proporciones, los legisladores plantean “no podemos ni queremos quedarnos fuera de ese gran proceso”. Para ellos la medida intenta responder a una nueva realidad que exige respuestas adecuadas establecen que “no se puede acudir con respuestas del pasado, válidas en su tiempo, pero rebasadas frente a nuestra circunstancia”, un pensamiento progresista que en su seno albergó la desatención al sector rural y propició una mayor pauperización del campo, condición que orilló a algunos campesinos a ceder sus tierras a favor de especuladores del inmobiliarios.

² El segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización y la Ley de Expropiación reglamentaria de esta disposición constitucional establece cuatro pasos para realiza la expropiación 1) Declaratoria de utilidad pública 2) Decreto de expropiación 3) Ocupación temporal o limitación de dominio y 4) Indemnización de los bienes afectados.

El aparato del Estado, bajo el argumento de que “los campesinos demandaban una mejor organización de su esfuerzo en una perspectiva clara y duradera, que efectivamente los beneficiara y que contribuyera al fortalecimiento de la nación”, concretó la llamada contra reforma agraria que condujo al sector rural al escenario que se vivió a finales del siglo XVIII, donde los hacendados acapararon tierras que poseían las comunidades indígenas a partir del despojo generando con ello mayor desigualdad y pobreza. Como en esa época, la apropiación de tierras por parte de los grupos dominantes ha sido selectiva y han confinado a los núcleos agrarios a su mínima expresión territorial, convertidos en fuerza de trabajo estable que para garantizar su sobrevivencia acepta las condiciones de subordinación y explotación que impone el capital.

Con las reformas a este ordenamiento legal se abrió la posibilidad para que las sociedades mercantiles se apropiaran de terrenos rústicos, suelo dedicado a la actividad agrícola, ganadera y forestal. En esta apertura se intentó evitar el acaparamiento de tierras al establecer en la ley la superficie máxima que podría adquirir la iniciativa privada, sin embargo cómo señala Pradilla (1994) dicha superficie es tan amplia que puede considerarse un latifundio.

Además en la redacción de la nueva versión de la fracción IV del artículo 27 constitucional se pone al frente las restricciones, de tal manera que si no se analiza con precisión es difícil comprender sus implicaciones (*cfr.* Tabla 1).

Tabla 1. Reforma al artículo 27 constitucional

Texto original de la fracción IV del artículo 127

Las sociedades comerciales por acciones no podrán adquirir, poseer o administrar fincas rústicas. Las sociedades de esta clase que se constituyeren para explotar cualquier industria fabril, minera, petrolera, o para algún otro fin que no sea agrícola, podrán adquirir, o poseer o administrar terrenos únicamente en extensión que sea estrictamente necesaria para los establecimientos o servicios de los objetos indicados y que el ejecutivo de la unión o de los estados fijarán en cada caso.

Reforma realizadas en 1992

Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto. En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura del capital y el número mínimo de socios de estas sociedades a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.

Tabla 1. Reforma a la fracción IV del artículo 27 constitucional. Elaboración propia con datos de los textos constitucionales.

Con estos cambios a la Ley se encubre una nueva modalidad de latifundio, grandes extensiones de tierra pueden ser adquiridas por una misma persona física o moral a través de prestanombres o socios. Pero demostrar el acaparamiento de tierras se vuelve difícil porque constantemente son comercializadas por las empresas inmobiliarias al servicio de los latifundistas.

Al permitir la libre asociación con terceros sin restricciones y celebrar contratos, pretextando la atracción de capital y nueva tecnología para el sector rural, el Estado dejó a los ejidatarios en estado de vulnerabilidad. Su planteamiento es contradictorio y se enmascara en principios democráticos ya que por un lado plantea que “ratifica su compromiso con el sector rural, pero deja la responsabilidad en manos de los ejidatarios para no suplantar su voluntad”, principios sustentados en el capitalismo neoliberal que privilegian la seguridad en la tenencia de la tierra y la libertad de los ejidatarios para comercializarlas.

El Estado actuó tras una máscara de moralidad al plantear que la reforma reconocía la realidad del campo mexicano, respetaba los valores de las luchas agrarias y su objetivo

era lograr la justicia y prosperidad del agro mexicano mediante la certidumbre, la reactivación del sector rural y el fortalecimiento de ejidos y comunidades. Este discurso de justicia social encubrió los verdaderos objetivos orientados a la desarticulación del sector agrario, como señala Montes (2011) el Estado fue la máscara y mediante este discurso ideológico estableció las condiciones para la dominación de las élites inmobiliarias en la ciudad de Morelia.

Los alcances privatizadores de esta reforma no incluyen las tierras que se destinan a los asentamientos humanos, como son; la zona de urbanización, el fundo legal, la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la mujer y la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, así como las áreas reservadas para servicios del asentamiento, estos espacios permanecen de acuerdo con los artículos 63 y 64 de la Ley Agraria como inalienables, imprescriptibles e inembargables.

Sin embargo, en el ejido Jesús del Monte la parcela escolar también fue objeto de mercantilización, el representante de la Procuraduría Agraria validó y el notario público dio fe de la legalidad de la Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras Ejidales (ADDATE) realizada el 29 de julio del 2000, donde importantes políticos y empresarios se ostentan como agricultores para adquirir las tierras del ejido. Se designó como poseionario al empresario Francisco José Medina Chávez³ a quien se le asignaron cinco parcelas que suman 76 ha., mientras que a José Antonio Medina Chávez se asignaron 56 ha., entre las cuales se encontraba la parcela escolar, superficie donde se construyó el centro comercial Altozano, no obstante el director comercial del complejo señala que la empresa no adquirió tierras ejidales⁴.

³Uno de los hombres más ricos del estado de Michoacán, con negocios desarrollados principalmente en los rubros automotriz, inmobiliario, de bienes raíces, servicios, banca comercial y actividades bursátiles (tomado del periódico Cambio de Michoacán, 2013).

⁴ Como se puede apreciar en el mapa 5 la superficie donde se ubica el centro comercial Altozano que correspondía a la parcela escolar aún conserva la categoría de suelo ejidal.



Imagen 2. En el segundo plano tierras propiedad de Francisco Medina, en las cuales se asienta proyecto inmobiliario Altozano. Archivo propio de febrero de 2014

En la ADDATE también se ostenta como agricultor el tres veces ex presidente municipal de Morelia y ex gobernador de Michoacán Fausto Vallejo Figueroa y su hermano Orlando Arturo Vallejo Figueroa, quienes adquieren aproximadamente una hectárea. Otro político ligado al Partido de la Revolución Democrática, Mario Vallejo Estévez⁵ en este acto se convierte en posesionario de siete parcelas que suman 21 hectáreas.

En total una superficie de 146 hectáreas de parcelas ejidales fueron asignadas en este acto a uno de los empresarios más importantes de la ciudad y a políticos locales, así el Estado representado por el procurador agrario, el notario y el presidente municipal, con el respaldo jurídico e institucional fue juez y parte de acciones que evidentemente son

⁵ Asesor de Gobierno en la administración de Lázaro Cárdenas Batel en el 2002, Diputado Federal en el 2006, en las elecciones del 2012 fue candidato a la presidencia municipal de Zitácuaro pero el triunfo lo obtuvo el candidato del Partido Revolucionario Institucional. En su reseña curricular dice dedicarse a la promoción y desarrollo de vivienda de interés social desde hace 25 años. En el año 2009 se le autoriza la propuesta de reubicación de áreas de donación estatal y municipal y áreas verdes de los fraccionamientos “Loma Escondida”, “Rincón de los Pirules” y “Valle Campestre” todos ubicados en el ejido de Jesús del Monte.

ilegales, como por ejemplo ostentarse como agricultores cuando es de dominio público que esta no es la actividad a la que se dedican dichos personajes⁶.

2.2.2 Incorporación de tierras ejidales para el crecimiento urbano

La autoridad municipal, responsable de realizar la gestión urbana en el ámbito de su circunscripción territorial, ha aplicado políticas diferenciales en la incorporación de tierras ejidales al desarrollo urbano, según los acuerdos establecidos con los empresarios, en algunos casos ha dejado actuar de manera libre avalando acciones de acaparamiento, como es el caso de los desarrollos inmobiliarios Altozano y Tres Marías, que han desmantelado principalmente a los ejidos de Atapaneo, Francisco J. Múgica y Jesús del Monte. Mientras que en otros casos se han agotado todos los recursos legales para frenar la urbanización, incluso se ha buscado el acercamiento a con las autoridades agrarias para frenar los proyectos de fraccionamiento estableciendo de manera coordinada los protocolos de colocación de sellos de clausura como es el caso de “La Campiña” en el ejido de Tenencia Morelos⁷.

En relación al fraccionamiento la Campiña el treinta de agosto de 1999 el Secretario del Ayuntamiento en sesión de Cabildo manifiesta:

En una inspección física que realizó la SDUOPCHE⁸, detectó la creación de un fraccionamiento irregular, en una zona declarada como reserva ecológica, sin autorización, ni ningún trámite de licencia, se procedió a levantar un acta de clausura, esto lo han violado los propietarios, se ha tenido el acercamiento con ellos y bajo el amparo de que son los propios ejidatarios los que están realizando este fraccionamiento en terrenos de su propiedad que son ejidales, no obstante ello se clausuró. Los propietarios volvieron a meter máquinas y se volvió a clausurar por una segunda ocasión. Ya existe en la Procuraduría General del Estado denuncia del jurídico de este H. Ayuntamiento por violación de sellos oficiales de clausura. Ya se realizó una inspección judicial en el lugar y se está insistiendo ante los propietarios para que se abstengan de continuar con las obras. Por otro lado ya existe una solicitud de amparo de los propietarios en contra del H. Ayuntamiento, para permitirles continuar trabajando, ya se contestó en tiempo y forma. En primera instancia le entregaron la suspensión provisional a los afectados y se está esperando la audiencia constitucional para que el juez de distrito resuelva en definitiva sobre este asunto. La SDUOPCHE, así como el departamento jurídico tiene suficientes elementos para que les niegue la petición de la justicia federal y poder realizar la clausura definitiva de dicho fraccionamiento. También se cuenta con el apoyo de la Procuraduría General de Justicia del Estado, para que realice las detenciones en caso de que vuelvan a ser sorprendidos en flagrancia (acta de Cabildo, 30/08/1999).

⁶ Información asentada en el anexo de datos generales de los participantes en la ADDATE.

⁷ Actas de Cabildo 30 agosto y 15 de octubre de 1999, 26 de diciembre de 2001, 07 y 28 de junio de 2004.

⁸ Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas, Centro Histórico y Ecología.

En el mismo acto el Síndico Municipal señala:

Se instruyó al titular de la SDUOPCHE para que apremie la colocación de cinturones rojos en las zonas que de acuerdo al programa de desarrollo urbano aprobado se consideran zonas no aptas para desarrollos de este tipo y a este particular se seleccionó La Campiña para hacer un protocolo de la colocación de cinturones rojos, convocando a las demás instancias que tienen que ver con estos problemas que son la Secretaría de la Reforma Agraria, el Tribunal Agrario, la CORETT y la SEDUE para que estuvieran presentes porque aquí hay una desinformación de la que se han valido los que quieren llevar adelante este desarrollo, que es la promesa de una de estas instancias de regularizarles (acta de Cabildo, 30/08/1999).

La reunión con las instancias agrarias tendría como objetivo dialogar sobre la capacitación y concientización a las directivas sobre la urbanización en predios ejidales y la creación de inmobiliarias.

En sesión ordinaria del 15 de octubre del mismo año, se plantea que se interpuso denuncia penal por la violación de sellos de clausura misma que no procedió, pero que se tendrá una visión más clara cuando el asunto se turnara a la Agencia del Ministerio Público a la Procuraduría General de Justicia del Estado. En acta del 31 de octubre del 2000 se menciona que al promotor del fraccionamiento se le impuso una multa \$44,000.00 (cuarenta y cuatro mil pesos). Sin embargo en noviembre del mismo, tras el cambio de titular de SDUOPCHE, se le pide que informe sobre el estado del fraccionamiento y señala que cuando tomó el cargo las obras ya estaban concluidas. A los integrantes del Ayuntamiento les sorprende ver como el fraccionador logró convertirse en posesionario de parcelas del ejido Tenencia Morelos, consideran este un acto ilegal, mientras que el acaparamiento de Francisco Medina y los Ramírez lo conciben como legal y lo avalan.

En el caso de Altozano en sesión ordinaria de 26 de diciembre de 2001, el Ayuntamiento aprueba por mayoría de votos el proyecto maestro de usos del suelo presentado por Francisco Medina Chávez y le concede un año para que acredite que sus títulos de propiedad están debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad Raíz en el Estado. No obstante los Regidores que votaron en contra (Manuel Santos Avilés Sánchez, Baltazar Tena Martínez y Alejandro Rojas Flores) señalarán que el proyecto contravenía el programa de desarrollo urbano y que debía opinar la Procuraduría Agraria puesto que gran parte del terreno era ejidal, tres años después, en

noviembre de 2004, se autoriza la nomenclatura de dos fraccionamientos aun cuando el empresario para acreditar la propiedad presenta seis certificados agrarios⁹.

En el mismo sentido para desarrollo inmobiliario Tres Marías, en sesión ordinaria del siete de junio de 2004 el Director de Desarrollo Urbano de SDUMA Francisco García Mier¹⁰ solicita la autorización de nomenclatura oficial para el fraccionamiento mixto habitacional suburbano que incluye campo de golf, casa club e instalaciones deportivas. En sesión ordinaria del 28 de junio del mismo año se plantea que el representante legal de dicho proyecto Arq. Carlos Delgado Villareal para demostrar la propiedad presenta certificados parcelarios de los ejidos de Atapaneo y San Miguel del Monte, ante lo cual el titular de SDUMA Ing. Luis Lino Gasca Aburto señala que los ejidatarios están de acuerdo y con ese argumento el dictamen se aprueba por unanimidad.

En sesión ordinaria del 28 de octubre de 2008 se autoriza la rectificación a la autorización definitiva del conjunto habitacional tipo residencia Bosques Tres Marías, sección de condominios, primera etapa el cual consta de 14 torres con un total de 224 departamentos, en una superficie de 59,924.30 m², correspondiente a las parcelas 88, 89, 90, 91, 92, 93 y 94 del ejido Francisco J. Múgica. Así como Bosques Tres Marías sección de casas, primera etapa en una superficie de 573,731.42 m², correspondientes a las parcelas 156, 157, 169, 186, y 192 del ejido de Atapaneo.

Es claro que en estos dos últimos casos no se pusieron restricciones a los dos empresarios inmobiliarios más importantes en la ciudad, por el contrario sus certificados parcelarios fueron aceptados para autorizar los desarrollos urbanos aun cuando la ley marca que deberán presentar títulos de propiedad inscritos en el Registro Público de la Propiedad¹¹.

Desde luego que todos estos desarrollos presentan irregularidades en el status de tenencia de la tierra al pretender demostrar la propiedad de las tierras con certificados parcelarios y no con títulos de Propiedad como señala la Ley de Desarrollo Urbano,

⁹ Los seis certificados agrarios tienen fecha 21 de agosto del 2000, misma que coincide con la información encontrada en el Registro Agrario Nacional.

¹⁰ Actualmente Director General de CONURBA, consultoría que elabora los Programas de Desarrollo Urbano del centro de población de Morelia.

¹¹ El artículo 179 de la Ley de Desarrollo Urbano señala que las solicitudes para la autorización de Fraccionamientos deberán acompañarse del título de propiedad inscrito en el Registro Público de la Propiedad en el Estado.

pero la interpretación y tratamiento diferenciado por parte del Estado da muestra de manera clara de la alianza del aparato municipal con los grupos dominantes, con quienes flexibiliza la ley, mientras que en un caso con las mismas características: suelo ejidal, zonas no aptas para el desarrollo urbano, muestra una actuación enérgica y de control. Así el Estado, como señala Lojkine (1979), más que un instrumento de regulación de contradicciones de clase, aparece exacerbando las contradicciones de la etapa monopolista del capitalismo.

2.2.3 Empresarios y políticos se vuelven ejidatarios y se cooptan líderes ejidales: el caso de Jesús del Monte

Algunos actores comunitarios también participan en la desarticulación del ejido, Aguilar (2001) señala de que el proceso de anexión de tierra ejidal para el desarrollo urbano se da de manera anárquica al margen de la ley, además plantea la formación de líderes ejidatarios formados al amparo de la urbanización ilegal con una amplia movilidad intermunicipal, con mayor experiencia acumulada y formas más acabadas de organización.

Es claro que la situación de desamparo de los ejidatarios no es generalizada, el informante tres comenta: “entre los ejidatarios hay de todo, algunos vendimos porque nos encerraron, compraron todos los terrenos de los alrededores y nos quitaron el paso, y otros tienen juicios con el empresario Medina que ya van para 16 años”. Debemos reconocer también que algunos de ellos han operado los procesos de convencimiento de la asamblea ejidal para la venta indiscriminada de tierra y que también han lucrado o se han convertido en acaparadores, pero sin duda estos casos representan una minoría frente al gran número de campesinos que han sido persuadidos o incluso amedrentados y por tanto se han visto orillados a vender sus tierras.

En los documentos revisados en el Archivo del Registro Agrario Nacional (RAN) se encontró que Melesio Mier Verduzco¹² ha ocupado el cargo de presidente del Comisariado Ejidal en tres periodos 2000-2003, 2006-2009 y 2010-2013. En su segundo periodo se observan irregularidades que fueron avaladas por representante de la Procuraduría Agraria y de las cuales el notario público dio fe, como es la asignación de cuatro hectáreas pertenecientes al ejido a favor de Melesio, contraviniendo el artículo 34

¹² Se buscó entrevista con este actor, incluso se le dejó solicitud por escrito pero no respondió.

de la Ley Agraria que prohíbe a los miembros del Comisariado Ejidal la adquisición de tierras y otros derechos ejidales mientras se encuentren en funciones. Por otro lado, el acta de asamblea donde fue electo para su primer periodo como comisariado no contiene las firmas de los ejidatarios, se encuentran las fojas en blanco, mismas que fueron solicitadas a través del sistema de acceso a la información pública (INFOMEX) al Registro Agrario Nacional, institución que envió por esa vía la misma acta sin firmas, lo cual indica que ese proceso fue irregular. El informante uno señala que este personaje vendió el ejido, que tiene mucho poder, que es compadre de Fausto Vallejo Figueroa y muy cercano a Francisco Medina Chávez, quien dice:

...habla maravillas de él porque se ha dedicado a convencer a la gente de que vendan pero él no ha vendido nada, por el contrario se ha apropiado de más tierras...traía su candidato a la jefatura de tenencia, no ganó, pero su intención era seguir facilitando las cosas a los empresarios, cambiar los usos y costumbres de la comunidad para apropiarse del agua (informante 1, 07/11/2013)

El informante seis comenta “los Mier tienen poder en la zona, la anterior generación ocupó cargos en el Congreso, en la Confederación Nacional Campesina y en el Partido Popular Socialista. La actual generación maneja los jaripeos, pero son gente mala hay que tener cuidado”

Por su parte Francisco García Mier¹³, señala:

...yo calculo que cerca del 60 % del suelo en la periferia de Morelia es suelo social y el suelo social tiene muchas consideraciones porque son los núcleos agrarios pero hay ejidos y hay comunidades agrarias e indígenas y el artículo 27 y toda la reforma a la Ley Agraria en el 92, prevé el cambio de régimen, la desincorporación del suelo social a urbano bajo el dominio pleno, sin embargo mucho se hace por la vía irregular y si bien en el 2000, 2005 se dio un bum muy fuerte donde los desarrolladores en todo el país empezaron a comprar a precios muy baratos grandes cantidades de tierra, ejidos completos, después del 2005 se subió el precio de los ejidos, es decir, en los ejidatarios se perdió el sentido social porque el ejido nunca les costó y han especulado con las tierras, las han vendido a raya de cal, es decir de manera informal sin atender a la normatividad (entrevista, 12/03/ 2014).

En este sentido Fausto Vallejo señala que los ejidatarios se niegan a otorgar las áreas de donación argumentando que no tienen superficies disponibles, pero él considera que si tienen¹⁴.

¹³ M. en I. Francisco García Mier, Director General de Consultoría y Gestión Urbano Ambiental (CONURBA), elabora los Programas de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia desde el año 2004 y recientemente los Programas Parciales.

Los planteamientos de estos actores políticos están orientados a justificar la privatización del ejido, desacreditar las acciones de urbanización emprendidas de manera directa por los ejidatarios y a legitimar las políticas de control dirigidas a frenar las iniciativas de los sectores populares.

2.2.4 Acciones del Estado en la desarticulación del ejido

La autoridad municipal, tiene claro que el crecimiento en la ciudad se ha dado predominantemente sobre tierras ejidales y lo manifiesta abiertamente en una sesión de cabildo refiriéndose a los terrenos donde se encuentra el asta bandera el síndico manifiesta “el lugar tenía un origen ejidal, son terrenos ejidales, así como la mayoría de los fraccionamientos que están alrededor de Morelia”¹⁵. También en el Programa de Desarrollo Urbano aprobado en 2004 se plantea que las áreas urbanizables formadas por reservas para el crecimiento de la ciudad, comprendían 11, 452.82 hectáreas de las cuales solo el 12.42% eran pequeña propiedad mientras que el 87.57% eran terrenos ejidales. Ante el porcentaje tan alto que representaban las tierras ejidales de las superficies urbanizables, se plantea que su incorporación en los hechos dependería del reconocimiento e interés de cada comunidad agraria y se justificaba el establecer convenios con la Secretaria de la Reforma Agraria y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra para la incorporación programada y oportuna del suelo social al desarrollo urbano. Sin embargo las políticas de crecimiento de dicho programa plantean la consolidación del crecimiento físico de Morelia en las reservas programadas y la participación en el mercado de suelo para el control de la especulación.

En relación a la participación del Estado en la desarticulación del ejido, Cesar Flores quien señala:

...el suelo al final de cuentas es una mercancía y el suelo siempre tiene un propietario y quien tiene menos control sobre el suelo urbano en términos reales de propiedad es el Estado, el control del suelo está en manos de particulares o de ejidos, que al final de cuentas son particulares, porque con las reformas a la Constitución ya no existe la propiedad social como tal, a menos que sea del Estado y las propiedades que tiene éste son mínimas (entrevista, 12/03/ 2014).

En términos del status jurídico de propiedad del suelo, no podemos estar en desacuerdo con este planteamiento, pero de acuerdo con los datos obtenidos en el RAN y la

¹⁴ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 28 de mayo de 2004, textualmente señala “se tienen donaciones simuladas porque estos dicen no tenemos, no tenemos pero la verdad es que si perciben un ingreso”.

¹⁵ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 28 de septiembre de 2005.

información que proporciona en entrevista el Mtro. Guillermo Vargas Uribe¹⁶, los políticos también han tomado parte en el mercado del suelo, entonces se puede afirmar que el *Estado invisible* como lo describe Osorio (2004), sí controla el suelo bajo la forma de propiedad privada y que además tanto el Estado visible como invisible implementan distintos mecanismos para dejar el control absoluto de algunos espacios en manos de las élites locales.

Los ejidatarios no solo están perdiendo sus tierras, los actores inmobiliarios también se han apropiado de recursos naturales como el agua. Un ejemplo se presenta en Fraccionamiento Coto del Ángel ubicado en Jesús del Monte, donde los representantes del comisariado del ejido Las Trojes de Chehuayo, del municipio de Álvaro Obregón, ceden los derechos de un pozo de agua a la empresa inmobiliaria, con lo cual ésta garantiza el suministro del líquido y consigue así que el Ayuntamiento le autorice la nomenclatura de dicho fraccionamiento¹⁷.

En la exposición de motivos de la reforma al artículo 27 constitucional se planteó que los ejidatarios que quisieran permanecer como tales recibirían apoyo para su desarrollo, que no habría ventas forzadas por la deuda o por la restricción, que la ley prohibiría contratos que de manera manifiesta abusasen de la condición de pobreza e ignorancia, se garantizaría el ejercicio de la libertad, nadie quedaría obligado a optar por alguna de las nuevas opciones y se crearían las condiciones para evitar que la oportunidad se confundiera con la adversidad, sin embargo lo que se observa de acuerdo con la información encontrada y plasmada en este apartado, es que la pobreza e ignorancia en algunos casos ha orillado a los ejidatarios a manifestar su consentimiento, en otros se ha ejercido coacción a partir de engaños, presiones y amenazas. Los funcionarios municipales han contribuido a este proceso a través de diversos mecanismos, el más común es la autorización de fraccionamientos en tierras ejidales, como ejemplo el dictamen del conjunto habitacional tipo residencia en una superficie de 101-16-82.46 ha., ubicado en la fracción “O” del área “B” del proyecto Tres Marías en el ejido de Atapaneo, propiedad de la empresa desarrolladora Tres Marías S.A. de C.V.

¹⁶ Señala que tanto Fausto Vallejo Figueroa como Manuel Nocetti Tiznado tienen tierras para urbanizar en diferentes puntos de la ciudad, incluso en zonas inundables y con condiciones de riesgo, situación que se modifica cuando estos personajes se convierten en presidentes municipales y se autorizan ellos mismos urbanizaciones ilegales (entrevista 18/02/2014)

¹⁷ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 30 de agosto de 2004.

El mismo Estado a través de su aparato administrativo municipal ha quitado a los núcleos ejidales tierras para entregarlas a instituciones de élite; como prueba, el resolutivo donde revoca la autorización oficial hecha al Jefe de Tenencia de Jesús del Monte respecto a la asignación del inmueble con una superficie de 600 m², para entregarlo al Director General del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) con el fin de establecer una clínica médica¹⁸. Así bajo el amparo de figuras jurídicas y pretextando una obra de infraestructura social, el Estado ha tomado parte en el desmantelamiento de los ejidos. El mismo ITESM en 2007 solicitó la donación de una superficie de 800 m², respecto a la cual en el mes de noviembre se resuelve que procede la donación de una superficie de 655.15 m² para destinarla a la construcción de una clínica médica y proyectos y programas educativos de apoyo social¹⁹. Se dona dos terrenos con el mismo fin y no se especifica si la primera donación no fue suficiente o no fue aceptada.

En San Miguel del Monte, tenencia que colinda con el desarrollo Altozano, también están presentes los inversionistas inmobiliarios, el informante cuatro comenta que se realizó un convenio entre los ejidatarios y una empresa con la cual se acordó la urbanización de 40 hectáreas, los ejidatarios pondrían las tierras y la empresa se encargaría de la regularización e introducción de servicios, finalmente en esas condiciones se repartiría en partes iguales la superficie fraccionada. El informante cinco señala que se talaron árboles para limpiar el terreno para la construcción del fraccionamiento y dice:

...no entiendo como el gobierno es el que debe evitar todo eso y el mismo es quien lo hace, lo permite, sólo al que no tiene dinero se lo llevan para arreglar cuentas (informante 5, 01/03/214)

¹⁸ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 24 de marzo de 2006, en el resolutivo número tres del dictamen se establece que el ITESM queda obligado a colocar el personal necesario para la administración de la clínica, gestionar la obtención de los recursos necesarios para el mantenimiento y mejora de la clínica, garantizar que los servicios y atención que se preste sean gratuitos de manera permanente. Pero no menciona la población que será beneficiada con este servicio por lo que bien se puede entender que están dirigidos a la clase media alta que habita en la zona ya que en entrevista con personas de Jesús del Monte, cuando se les cuestionó sobre los beneficios de la urbanización no mencionan la clínica, plantean que no han tenido ningún beneficio.

¹⁹ Actas de Cabildo de sesión ordinaria del 07 de junio y 14 de noviembre 2007.



Imagen 3. En el primer plano el pueblo de San Miguel del Monte, en el segundo las tierras a urbanizar. Archivo propio de marzo de 2014.

Las instituciones del Estado también participan en el mercado de suelo ejidal, en abril de 2007 el Ayuntamiento autoriza la adquisición de reservas territoriales para vivienda que amparan los certificados agrarios 01144457 y 01174498, con una superficie total de seis hectáreas del ejido La Aldea y un valor de \$6'010,954.00²⁰, monto que resulta excesivo, es claro que alguien está lucrando con esta transacción y la autoridad está siendo parte de dicho acto. La única observación que se plantea por parte del regidor Ismael Pérez Dimas es la siguiente: “si estamos comprando certificados parcelarios automáticamente nos hacemos ejidatarios según la Ley Agraria”, pero el Síndico Municipal señala “por eso se les está pidiendo a los ejidatarios que adquieran el dominio pleno y una vez que lo tengan nos escrituren”. Una de las parcelas cuya

²⁰ Acta de Cabildo de sesión extraordinaria del 17 de abril 2007, los certificados parcelarios se refieren a las parcelas 203-Z-2 P Y 185-Z-2 P, se plantea que la reserva se puede utilizar para reubicar a los afectados por la apertura de vialidades, ante la protesta de dos regidores que señalan no les dieron a leer el con tiempo el dictamen, se acuerda discutirlo en otra sesión, pero termina aprobándose por mayoría la compra en la sesión ordinaria del 26 de abril del mismo año.

superficie es de dos hectáreas es donada al Sindicato de Empleados Municipales para la construcción de vivienda que fue otorgada a los trabajadores afiliados²¹.

La actuación del Estado es avalada por planteamientos deterministas que ven la ciudad como fuente de bienestar, de crecimiento social, cultural y económico, porque dicen, contrario al campo, es ciudad la que genera riqueza, por ello plantean la migración rural como un medio para superar la pobreza²². Así el Estado evade la responsabilidad de operar políticas para el campo, un ejemplo de esto es que, al iniciar el periodo de gobierno municipal 2002-2004, el Ayuntamiento planteó la poca importancia de la Comisión de Asuntos Agropecuarios del Ayuntamiento, porque a su juicio existían ya en ese año pocas comunidades campesinas como Jesús del Monte²³.

Lefebvre (1978) señala que toda comunidad tiene su fundamento en una propiedad colectiva o indivisa, allí donde la propiedad privada triunfa la comunidad tiende a desaparecer o desaparece completamente. Lo que define a la sociedad urbana va acompañada de una lenta degradación y desaparición del campo, de los campesinos, del pueblo, la comunidad no es inmutable o eterna. Este fenómeno se presenta en el poblado El Durazno²⁴ donde aún se observa un paisaje predominantemente rural, pero los procesos de privatización de tierras para la construcción de fraccionamientos y campo de golf de proyecto inmobiliario Altozano están provocando la mutación del lugar, de acuerdo con lo que plantea el informante siete la actividad agrícola y pecuaria que aún desempeña la población desaparecerá y se verán obligados a buscar otros medios de subsistencia:

...nos está beneficiando la urbanización porque nos pusieron agua y drenaje. Se realizó un convenio entre los ejidatarios y los de Altozano donde se dejó que ellos metieran el drenaje en nuestras tierras pero a cambio nos pondrían los servicios, aunque ahora ya nos toca pagarlos y antes no pagábamos. En la parte de arriba de la loma hay una presita (ver imagen 4) donde la gente de la comunidad va los fines de semana, nunca había tenido nombre pero ahora le dicen la presa de Altozano, está junto al campo de golf, lo bueno que no la han cercado, aún nos permiten

²¹ Una propietaria de estas viviendas comenta que si fue un beneficio para los trabajadores porque pagaron muy poco por las viviendas pero que a la fecha no les han podido escriturar sus casas.

²² Planteamiento hecho por el Dr. Carlos Garrocho, investigador del Colegio Mexiquense A.C., en el Segundo Foro Nacional sobre Problemática Urbana celebrado en la ciudad de Morelia el día 28 de agosto de 2014.

²³ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 01 de enero de 2002.

²⁴ Comunidad colindante con Jesús del Monte, cuyas tierras también han sido invadidas por el desarrollo Altozano

entrar. Como las calles se van a pavimentar ya no vamos a poder tener ganado porque pueden causar un accidente (informante número 7, 02/03/14).



Imagen 4. Cuerpo de agua denominado por el informante 7 como “la presita”, ubicado en el límite del campo de golf de Altozano. Archivo propio de marzo de 2014.

2.3 Urbanización periférica

Padilla (1996) caracteriza las ciudades mexicanas por el rápido e intenso crecimiento demográfico que provoca la expansión hacia la periferia de manera incontrolada, rompiendo con el modelo compacto, propiciando asentamientos aislados y baldíos urbanos, así como por la incorporación sucesiva de zonas agrícolas y naturales colindantes sin reparar en la pérdida de la productividad agrícola, la vulnerabilidad y riesgos que algunas áreas presentan para el uso urbano, además señala que la expansión urbana que se realiza a trozos, ocupando áreas con o sin obras de urbanización e infraestructura básica, así las ciudades aglomeran asentamientos aislados en su periferia, produciendo una dominación de la ciudad central territorial y funcional sobre la periferia.

2.3.1 Crecimiento urbano en la periferia

El crecimiento urbano en la periférica de la ciudad de Morelia presenta algunas de las características identificadas por Padilla, como ya se indicó en el apartado anterior la incorporación de tierras ejidales ha jugado un papel importante, además la expansión efectivamente se realiza a trozos, se forman conjuntos habitacionales de interés social alejados del centro de la ciudad, que en la mayoría de los casos no cuentan con la infraestructura necesaria para que la gente pueda desarrollar ahí sus actividades y como señala el Regidor Jorge Sandoval “los fraccionadores venden y se van dejando los problemas a quienes compraron”²⁵

Entre estos asentamientos aislados y la zona urbana existen grandes superficies de terrenos baldíos, este modelo de urbanización desencadena una serie de problemáticas relacionadas principalmente con la movilidad y la provisión de servicios básicos.

La Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente del gobierno de Michoacán reconoce que el modelo de vivienda actual está agotado, que es insostenible seguir haciendo fraccionamientos en la periferia de manera indiscriminada, señala que existen aproximadamente 1000 casas abandonadas en la periferia norte, mismas que el INFONAVIT ha decidido revender a otros derechohabientes, admite que no existen redes viales intra urbanas y menos metropolitanas, además plantea que se han incorporado tierras de alto rendimiento agrícola para la expansión urbana²⁶. El titular del IMDUM también acepta que existe una gran cantidad de viviendas abandonadas porque sus dueños no pudieron pagarlas ya que la mitad de sus ingresos la destinan al transporte²⁷.

Sin embargo, frente a esta problemática el gobierno municipal sigue liberando áreas periféricas con acciones como la modificación de los Programas de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia (PDUCPM). En 2004 los cambios realizados a PDUCPM se justificaron en el planteamiento de que “la ciudad había crecido alrededor de sus principales vías de comunicación; carretera Charo, Mil Cumbres, salida Salamanca y recientemente de manera desorganizada y fuera del límite de dicho

²⁵ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 12 de agosto de 2001.

²⁶ Intervención del Dr. Rafael Huacuz Elías, director de desarrollo urbano de SUMA en el Foro Nacional sobre Problemática Urbana realizado el 28 de Febrero de 2014 en la ciudad de Morelia.

²⁷ Entrevista con el Arq. José Luis Rodríguez García Director del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia.

programa hacia la salida a Quiroga”²⁸. Estas prácticas del Estado como señala Lefebvre (1978) originan la fragmentación porque se impone la lógica de la rentabilidad capitalista unificando y masificando la producción de vivienda como señala Cesar Flores García²⁹:

En la lógica capitalista los desarrolladores inmobiliarios tratan de obtener la mayor utilidad posible bajando sus costos e incrementando sus ingresos...la vivienda es una mercancía, un negocio, el promotor hace las casas que sabe que puede vender por ello las casas son más chicas, si no fuera un negocio no lo harían....probablemente existe una sobre producción de vivienda generada por la burbuja inmobiliaria que se abrió con la participación de entidades de crédito (entrevista, 12/03/2014).

Plantea que en un estudio que realizó en 2008 había 14 mil viviendas en el mercado inmobiliario de Morelia cuando la demanda anual era de 2500, es decir, había una sobre oferta muy alta, pero señala que en los últimos años se ha disminuido la producción.

2.3.2 La política de vivienda del gobierno municipal

El déficit de vivienda ha sido un concepto con el cual el gobierno municipal ha intentado justificar la proliferación de desarrollos habitacionales, pero paradójicamente los programas de vivienda de interés social implementados por el municipio han sido muy limitados (*cf.* Tabla 2), a pesar del concurso de recursos del gobierno federal a través de instituciones como la Secretaría de Desarrollo Social y el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). No obstante la precariedad de acciones en materia de vivienda, no cesan las transacciones especulativas entre el Estado y los propietarios del suelo, además se ha puesto especial atención en beneficiar a los empleados del Ayuntamiento lo que puede interpretarse como un medio de control de estos grupos o bien como una forma de clientelismo político.

²⁸ Acta de Cabildo de sesión extraordinaria del 5 de octubre de 2004.

²⁹ Ex Secretario de Urbanismo y Medio Ambiente de Michoacán en el gobierno de Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008) y académico de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

Tabla 2. Acciones del gobierno municipal en materia de vivienda

Año	Acción	Beneficiarios	Observaciones
2000	Programa VIVAH (construcción de 120 viviendas)	Empleados del Ayuntamiento	Los recursos recuperados se destinarían a otros desarrollos
2003	Creación del Fondo para la compra de reservas territoriales para la construcción de vivienda	No específica	Se ratifica la creación del Fondo en las administraciones subsecuentes. En 2007 y 2011 se autoriza que los fondos recaudados se destinen a otras obras acciones y servicios.
2005	Programa “Tu Casa” en la modalidad te crecemos tu casa	No específica	Se plantea realizar 65 acciones y la aportación municipal será de \$1'008,000.00.
2005	Conclusión de un fraccionamiento	No específica	Se señala que el fraccionamiento se inicio en 2001 y las casas fueron invadidas porque no se concluyó
2007	Adquisición de 131 lotes de 90m ² para la construcción de viviendas unifamiliares	No específica	Con un costo unitario de \$101, 218.50 Esta es la única acción que se estipula en actas, se realiza con recursos del Fondo para la compra de reserva
2007	Adquisición de reservas territoriales para vivienda	Sindicato de empleados del Ayuntamiento	Se adquiere una superficie de seis hectáreas de tierras ejidales con un valor de \$6'010,954.00

Tabla 2. Relación de acciones del gobierno municipal en materia de vivienda de interés social. Elaboración propia con datos de actas de Cabildo³⁰.

En sesión ordinaria del 31 de marzo del año 2000, el Síndico plantea que uno de los problemas prioritarios de la población es la falta de vivienda por ello la necesidad de adquirir un predio para participar en el programa de vivienda (VIVAH) de la delegación estatal de la Secretaría de Desarrollo Social. El 14 de julio del mismo año se emite un dictamen para integrar un programa de ahorro y subsidio, y disponer de un predio de propiedad municipal para la construcción de 120 viviendas. En el resolutive segundo se asentó que se beneficiaría primordialmente a empleados del H. Ayuntamiento que reunieran las condiciones establecidas por dicho programa, también se acordó que los recursos recuperados se destinarían a la construcción de a otros desarrollos.

³⁰ En este análisis no se incluye la producción de vivienda por parte de organismos como el INFONAVIT, FOVISSSTE o el gobierno estatal.

En 2003, con Fausto Vallejo al frente del Ayuntamiento, se autorizó la constitución del Fondo de ahorro para la compra de reservas territoriales para la construcción de vivienda³¹, dicho Fondo se ratificó en 2005 en la administración de Salvador López Orduña³², a pesar de que constantemente ingresan recursos por la venta de áreas de donación sólo una acción se establece claramente que se realiza con recursos de dicho Fondo.

En octubre de 2005 se aprobó la participación municipal en el programa “Tu Casa” en la modalidad de “Crecemos tú casa”, del Fondo Nacional de Habitaciones Populares FONHAPO, se plantea realizar 65 acciones y la aportación municipal será de \$1’008,000.00³³. En 2007 se autorizó la compra de reserva territorial para la edificación de vivienda básica progresiva, ante la premura por el cierre de la convocatoria del FONHAPO, se planteó buscar terrenos urbanizados, para no tener que limpiar breña e introducir los servicios, así se decide que la mejor propuesta es la que realiza el grupo GADOL S.A. de C.V., se autorizó comprar 300 lotes de nueve metros de frente por 15 de fondo, totalmente urbanizados con valor de 90 mil pesos cada uno, en la cuarta etapa del conjunto habitacional Villa Magna, para la construcción de 292 casas dúplex . Esta acción nos deja ver que la que producción de vivienda social opera de manera irracional, el Ayuntamiento compra a una empresa inmobiliaria terrenos urbanizados (con servicios básicos y vialidades) a un precio elevado y en la periferia de la ciudad donde además se plantean problemas con la purificación del agua, ya que el regidor Merced Orrostieta Aguirre señala que la fuente que abastece de agua a esa área está sufriendo las consecuencias graves de la filtración de lixiviados del relleno sanitario, que con la planta tratadora no se logra la purificación porque también trae contaminantes de materiales pesados. Este regidor hace un llamado a no heredar el problema a familias humildes, de escasos recursos que harán un gran esfuerzo por tener un patrimonio, no obstante se aprueba la compra de los terrenos condicionado a que se haga un examen químico bacteriológico del agua para asegurar su potabilidad³⁴. En

³¹ En este fondo se administrarían los recursos de la venta de las áreas de donación que inicia éste gobierno y los que le preceden le dan continuidad, política que será abordado en otro capítulo de este trabajo.

³² Actas de Cabildo de sesión ordinaria del 23 de junio de 2003 y 31 marzo de 2005.

³³ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 11 de octubre de 2005.

³⁴ Actas de Cabildo de sesión ordinaria del 28 de febrero y extraordinaria del 07 marzo de 2007. Se acuerda que el examen lo realice además del OOAPAS, la Universidad Michoacana, pero en abril del mismo año se informa que el estudio salió positivo y que fue realizado por dos empresas distintas el

abril del mismo año se planteó que el cambio en las reglas de operación de FONHAPO obligaba a construir viviendas unifamiliares y no condominios como se había programado por tanto la superficie de terreno tendría que ser mayor, se modificó el anterior dictamen y se autorizó la adquisición de 131 lotes de 90 metros cuadrados, con un costo unitario de \$101, 218.50³⁵.

En la siguiente administración (2008-2011), en 2009 la regidora Martha Margarita Villanueva Ramírez informó que le llegó un recurso que solicitó por la cantidad \$6, 633,321.76, con lo cual propuso comprar una vivienda en el centro histórico para incrementar el patrimonio municipal pero el Presidente Municipal Fausto Vallejo planteó la necesidad de adquirir reserva territorial para participar en los programas de FONHAPO³⁶.

Como se puede observar la producción de vivienda de interés social por parte del Ayuntamiento es muy limitada, además las acciones se realizan en medio de la especulación y el clientelismo. Se suma a estos actos de corrupción la medida que toman los dos últimos gobiernos municipales al finalizar su administración, misma que evidencia el manejo discrecional de los recursos públicos y la falta de conciencia social de los políticos. En la recta final de sus gestiones, deciden destinar los recursos del Fondo de ahorro para la adquisición de reservas territoriales para actividades distintas a la provisión de vivienda. Con Salvador López Orduña se autoriza que los fondos recaudados al 30 de noviembre de 2007 se destinen a satisfacer otras obras, acciones y servicios³⁷. En 2011 con Fausto Vallejo Figueroa se acuerda destinar 20 millones de pesos para financiar el programa de inversión de ese año³⁸, además en este último de su gobierno las acciones de vivienda fueron nulas, aun cuando en su discurso, en años anteriores, expresara interés en el tema, al señalar:

Habría que reconocer que ha habido dos gobernadores con anterioridad que han adquirido fondo legal para el desarrollo habitacional de las clases más necesitadas, uno, fue Agustín Arriga Rivera, el otro Luis Martínez Villicaña y ahora viene Lázaro Cárdenas Batel, con una gran conciencia de lo que está pasando, y una de las demandas que le hicimos en la primera reunión

Centro de Estudios en Medio Ambiente y el Instituto Mexicano de Bacteriología, porque la UMSNH dijo no tener el equipo para realizar el examen.

³⁵ Actas de Cabildo de sesión ordinaria del 11 y extraordinaria del 07 de abril de 2007.

³⁶ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 24 de junio de 2009.

³⁷ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 17 de diciembre de 2007.

³⁸ Acta de Cabildo de sesiones extraordinarias del 05 y 29 de diciembre de 2011. En la discusión que sostienen los regidores con motivo de la aprobación de la medida se plantea que el monto se destinara al OOAPAS.

que tuvimos fue adquirir un fondo legal precisamente para desarrollos habitacionales de interés popular para no estar expulsando a los Morelianos a otros municipios, en donde tienen que irse hasta siete kilómetros, y bueno, el encarecimiento de transporte (acta de Cabildo, 28/08/2003)

En Morelia el análisis para determinar la pertinencia de que el gobierno adquiriera reservas territoriales y las acciones complementarias que deben acompañar esta decisión, no está en la agenda de discusión del gobierno, incluso en entrevista el director del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano (IMDUM) señala:

El concepto de reservas que se debía manejar en todos los programas se quedó un poco confuso en relación con la categoría de suelo urbanizable, todo lo que no es verde de alguna manera es urbanizable, con diferentes densidades y prerrogativas, pero las reservas para que fueran reservas, deberían ser adquiridas por la autoridad o por algún organismo como INFONAVIT, FONHAPO, u otro instituto que tenga atribuciones para adquirir tierra. Reservas adquiridas para uso urbano, particularmente habitacional, hay unas cuantas que adquirió el gobierno del estado en el límite con Tarímbaro y los Cuitzillos, a través del Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán (IVEM), el INFONAVIT creo que tiene algunos terrenos, el municipio no tiene nada, aunque tenemos el organismo del Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI) que tiene atribuciones para adquirir terrenos y generar reserva, se ha estado viendo la manera de dotarlo de recursos, si no tiene recursos con qué, aunque tenga la atribución bien gracias (entrevista 12/02/14).

De acuerdo con el titular del IMDUM ni el gobierno estatal y municipal (a través de sus institutos IVEM E IMUVI) ni las instituciones responsables de la provisión de vivienda social (INFONAVIT, FOVISSSTE) han adquirido tierras suficientes para la consecución de sus objetivos, lo cual deja ver que el mercado del suelo está en manos de los especuladores inmobiliarios, y las instituciones de vivienda del Estado terminan siendo sus clientes, haciéndoles el negocio.

2.3.3 Restricciones e incentivos fiscales

Los empresarios inmobiliarios además de contar con el respaldo del Estado para disponer libremente del territorio, buscan que éste les elimine restricciones, como ejemplo las acciones que en 2006 realiza Manuel Nocetti Tiznado³⁹, quien como presidente de la Cámara Nacional de Vivienda en Michoacán (CANADEVI), presenta al Ayuntamiento una propuesta de adecuación al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia, concretamente en el punto que se refiere a servidumbres o zonas de protección de zonas federales o derechos de vía. Por su parte el secretario de la misma CANADEVI solicita se modifique el programa de desarrollo

³⁹ Empresario reconocido en la ciudad con inversiones en el negocio inmobiliario, además fue presidente municipal interino del municipio de Morelia en 2012

urbano del centro de población en lo que se refiere a las áreas de restricción de instalaciones de gasoductos⁴⁰. Liberar los derechos de vía o servidumbre de paso y las zonas de restricción de gasoductos es una acción que contraviene las normas legales y atentan contra el bienestar colectivo, la seguridad de las personas y del mismo territorio, pero como vemos la voracidad de los empresarios no tiene límites y el aparato del Estado es usado para avalar sus acciones. La liberación del mercado de suelo a favor de los agentes inmobiliarios además va acompañada de incentivos fiscales que estos grupos gestionan ante el Estado, quien realiza las reformas y adecuaciones necesarias para dar una respuesta positiva. En el año 2000 se planteó una solicitud de reforma al Art. 23 de la Ley de Ingresos y Egresos Municipales para poder realizar un descuento de hasta 80% en los gastos de fraccionamientos de tipo popular o interés social, modalidad de urbanización progresiva⁴¹, en este caso no se hace referencia al solicitante, pero en el año 2007 el Lic. Arno Villicaña Calzada presidente de la CANADEVI Michoacán, solicitó se considerara la posibilidad de otorgar incentivos fiscales en el pago de derechos municipales, en lo relativo a las licencias de construcción y servicios urbanísticos para el desarrollo y establecimiento de conjuntos habitacionales populares⁴².

Estos beneficios se intentan justificar al plantear que se trata de la construcción de vivienda social pero es evidente que esta connotación es usada según conviene a los empresarios inmobiliarios por ello se pide al titular de SDUMA⁴³ que verifique la congruencia en la autorización de fraccionamientos tipo popular en lo referente a la superficie de los lotes y la urbanización con que se cuente. La medida se toma porque el Regidor Jorge Molina Bazan señala que a veces los desarrolladores solicitan como un desarrollo tipo popular y resulta que sus características son otras⁴⁴, lo cual se confirma cuando en 2011 se autoriza al corporativo Tres Marías el desarrollo habitacional en condominio horizontal, tipo interés social (densidad baja hasta 34 viv/ha), denominado Paseo del Parque en su primera etapa con una superficie de 55, 589.72 m² y la única

⁴⁰ Actas de Cabildo de sesión ordinaria del 15 de febrero y 30 de noviembre de 2006. En la primera solicitud, concretamente se pide la modificación a lo establecido en el programa en la página 79 relativo a la tabla y IV-17 de servidumbres o zonas de protección. En actas no se asienta el tratamiento que se dio a estas solicitudes pero quizá una respuesta positiva explique la privatización de las servidumbres de paso por la construcción de fraccionamientos cerrados en la ciudad.

⁴¹ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 31 de agosto del 2000.

⁴² Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 09 de octubre de 2007.

⁴³ En este periodo de Fausto Vallejo Figueroa realiza una reestructuración administrativa y la Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas, Centro Histórico y Ecología (SDUOPCHE), se transforma en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (SDUMA).

⁴⁴ Actas de Cabildo de sesiones ordinarias de 14 de agosto de 2003 y 18 de noviembre de 2004.

condición que se establece es que SDUMA vigile que se respeten los precios establecidos de acuerdo con la autorización concedida⁴⁵.

También los organismos del gobierno federal encargados de la provisión de vivienda intentan obtener prerrogativas para las empresas constructoras con quienes trabajan, en el año 2006 la delegada regional del INFONAVIT María Edith Martínez Cebreros solicita al Ayuntamiento agilizar los trámites para la autorización de desarrollos habitacionales de las empresas PROVIM S.A. de C.V., PROINSA S.A. de C.V., y otros desarrolladores similares⁴⁶.

El Estado justifica estos apoyos fiscales y la flexibilidad regulatoria que tiene con las empresas inmobiliarias al plantear que a través de sus inversiones la economía de la ciudad se dinamiza, principalmente con la generación de empleos. Un caso que ilustra este planteamiento es la sesión ordinaria de cabildo del diecinueve de mayo de 2006, donde se discutió la aprobación de los dictámenes de cinco fraccionamientos manifestándose posturas de los integrantes del Ayuntamiento a favor y en contra, como el caso del Regidor Luis Omar Arregue Rocha Presidente de la Comisión de Urbanismo y Obras Publicas quien manifestó:

Los dictámenes que se están turnando hoy cumplen al 100% con todos sus trámites, con todas sus factibilidades, yo creo que no podemos retrasarnos más, el hecho de llevar a cabo un fraccionamiento genera una derrama económica muy fuerte para el municipio, genera empleos, que muchas personas carecen de un empleo, no tienen que comer, no tienen techo, y al atrasar estos proyectos estamos perjudicando a cientos de familias, yo les pediría a todos los compañeros que votemos para que estos dictámenes pasen (acta de Cabildo, 19/05/06).

Mientras que el Regidor Merced Orrostieta Aguirre dice:

En relación a que estamos perdiendo algunas ventajas del orden económico porque los empresarios, almas de la caridad, se les está quitando la oportunidad de ser los grandes benefactores de la gente que no tiene casa en Morelia, no es cierto, sabemos que son unos vividores la mayoría, que pagan sueldos de hambre y que les urge que el ciudadano se meta a la casa porque en ese mismo día se puede caer y así el propietario se encargara de meterle lana y levantar el cuchitril, que le echan el peor material en ocasiones. Más bien vamos observando el cumplimiento del reglamento, de la ley, y si se puede hacer un esfuerzo de persuasión para que esto venga en mejores condiciones (acta de Cabildo, 19/05/06).

⁴⁵ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 29 de abril de 2011. El Código de Desarrollo Urbano que se aplica en este año en su artículo 292 establece como obligaciones del fraccionador, fracción X respetar los precios máximos de venta de viviendas, departamentos, lotes, locales o unidades autorizados por el Ayuntamiento, y fracción XIII mantener en forma visible en la caseta de ventas del desarrollo el precio autorizado sobre metro cuadrado.

⁴⁶ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 27 de abril de 2006.

Una postura muestra el decidido apoyo gubernamental a los grupos dominantes simulando el interés por mejorar las condiciones de pobreza de los sectores populares, sin embargo el regidor Merced Orrostieta Aguirre muestra la cruda realidad que se presenta para los trabajadores y clientes del sector inmobiliario. Finalmente los cinco fraccionamientos, Real Universidad, Real Tulipanes, Rincón de Santa María, Villas del Sur y Nuevo Morelia, son autorizados por mayoría con el voto en contra de tres regidores.

Algunos de los actores entrevistados para la integración de esta investigación señalan que la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) anuncia la implementación de una política de redensificación mediante la aplicación de subsidios para evitar los problemas que genera la urbanización periférica, el Director General de CONURBA señaló:

Son subsidios para que en lugar de hacer el desarrollo fuera se haga dentro, esto estaba bien claro desde hace seis, ocho años, pero no hubo un cambio de política en el 2006, siguió todo como estaba, falto creó un empuje, se aletargó mucho, de repente se descontroló no se preveía lo que iba a pasar según mi entender y de repente ya nos damos cuenta y no reaccionamos, entonces, me parece que ahora se quiere reaccionar y con estos instrumentos locales que estamos proponiendo creo que van a ayudar porque estamos proponiendo ya la forma de densificar hacia el centro, de subir las alturas en algunos lugares con algunas condiciones promoviendo que sea más factible hacer proyectos ahí, y se están empezando a hacer algunos edificios. Sin embargo, no están claros los procesos porque se usa la transferencia de potencialidades que establece el Código de Desarrollo Urbano, estamos proponiendo nosotros una forma de densificar más práctica, más sencilla (entrevista, 12/03/ 2014).

En el mismo sentido el Director del IMDUM señaló que ahora la SEDATU al parecer impulsará una política muy enérgica para frenar la urbanización periférica, detener la construcción de ciudades satélite y obligar a que se utilice el suelo disponible en el centro de población. Pero hoy el fenómeno que se observa en la imagen 5 es una de las realidades que se vive en la periferia de Morelia, un gran número de viviendas construidas en terrenos ejidales, aisladas del centro de la ciudad por las grandes superficies de terrenos baldíos que esperan la introducción de servicios básicos para su revalorización.



Imagen 5. Construcción masiva de vivienda en la periferia, al oriente de la ciudad, desarrollo conocido como Villas del Oriente. Archivo propio de mayo de 2014.

2.4 Conurbación municipal

El objetivo de este apartado es mostrar el tratamiento que la Ley General de Asentamientos Humanos y el Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán le dan a las categorías de conurbación municipal y zona metropolitana, al igual que las contradicciones que se establecen en dichos ordenamientos legales. Se presenta también el proceso que se desarrolló en Morelia previo a la firma del convenio de conurbación y el papel desempeñado por el Ayuntamiento, así como su visión sobre el tema, también se aborda lo señalado en los planes estatales de desarrollo de 2003 y 2008. Se mencionan las problemáticas que derivan de esta variante que presenta la urbanización periférica en la ciudad, donde resalta nuevamente la participación del sector inmobiliario estableciendo alianzas con el Estado para fortalecer el negocio inmobiliario.

2.4.1 El tratamiento en las leyes

El establecimiento de zonas metropolitanas o conurbadas es otra política urbana implementada por el Estado desde sus tres niveles de gobierno a través la inserción de

estas categorías en el marco jurídico y los ejercicios interinstitucionales de conceptualización, de los cuales derivan los programas y convenios que tienen como finalidad reactivar las zonas para favorecer las inversiones de los grupos inmobiliarios.

Padilla (1996) señala como una característica de las ciudades mexicanas, la expansión que trasciende los límites administrativos y políticos del municipio que originalmente la contenía, generando problemas para la prestación de servicios públicos y en general para la dirección y regulación de los procesos urbanos. La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), en su artículo 2 fracción IV define la conurbación como la continuación física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población. Mientras que en la fracción XX define como zona metropolitana el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población. Con estos conceptos se entiende que la conurbación se puede dar en un territorio que involucre dos o más municipios, dos o más estados o dos o más países, mientras que la zona metropolitana sería la ciudad de mayor importancia.

Sin embargo la misma ley en su capítulo cuarto sobre las conurbaciones, refiere que cuando dos o más centros de población situados en territorio municipal de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica se deberá regular el fenómeno de conurbación de manera conjunta de acuerdo a la ley. Esta previsión acota la conurbación al fenómeno de continuidad de límites territoriales entre dos o más estados del país, pero en la parte final de dicho capítulo se establece que los fenómenos de conurbación ubicados dentro de los límites de una misma entidad federativa, se regirán por lo que disponga la legislación local.

El Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán por su parte define como zona conurbada el fenómeno que se presenta cuando dos o más centros de población formen o tiendan a formar una unidad geográfica, económica y social, concepto que tiene otra connotación, ya que integra dos nuevas variables, la económica y social, además no aborda el tema de la densidad. Para la zona metropolitana mantiene la misma definición que la LGAH, pero en el capítulo XII que se refiere a las zonas metropolitanas y conurbaciones se establece que el gobernador del estado y los ayuntamientos correspondientes, acordarán cuando lo consideren conveniente para la planeación conjunta la dimensión y los límites de una zona metropolitana, considerando

el área de influencia dominante de un centro de población como conurbación. En este precepto legal se invierten los conceptos de conurbación y zona metropolitana.

En un ejercicio de coordinación interinstitucional la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) definen la Zona Metropolitana como el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socio-económica. En esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planificación de políticas urbanas. Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América (Cabrera, 2012).

Las imprecisiones de la ley no permiten ver con claridad la diferencia entre conurbación y una zona metropolitana. En la práctica mexicana vemos que un fenómeno lleva al otro y que la segunda acepción ha sido más popularizada debido a las implicaciones económicas que conlleva por los recursos federales que se distribuyen a dichas zonas. Pero además vemos que las previsiones en materia de zonificación⁴⁷ no han sido acatadas por los agentes que actúan en esos territorios, contrario a la integración y conservación del medio ambiente en estas zonas conurbadas o metropolitanas, la fragmentación del territorio, la segregación de las comunidades ahí establecidas y la depredación de los recursos naturales, principalmente el agua, son la norma.

2.4.2 Límites territoriales y convenio de conurbación

Para formalizar la constitución de la zona conurbada en Morelia fue necesario primero tener claridad sobre los límites territoriales de los municipios. Para el año de 1999 el

⁴⁷Para el tratamiento de las zonas conurbadas de una misma entidad federativa la LGAH establece que los municipios deberán sujetarse a una serie de previsiones en materia de zonificación, entre las cuales se plantea articular la regularización de la tenencia de la tierra urbana con la dotación de servicios y satisfactores básicos que tiendan a integrar a la comunidad, la protección ecológica de los centros de población y la prevención, control y atención de riegos y contingencias ambientales (Artículos 20, 26 y 35 de la Ley General de Asentamientos Humanos).

Congreso Local y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, apenas discutían en torno a si la territorialidad del fraccionamiento “Los Ángeles” correspondía al municipio de Morelia o Tarímbaro. El Ayuntamiento debía aportar las documentales necesarias para demostrar los derechos territoriales sobre dicho fraccionamiento⁴⁸. En el mes de junio se forma una comisión especial con la participación de las comisiones de Planeación y Programación; Hacienda, Financiamiento y Patrimonio Municipal así como la de Urbanismo y Obras Públicas, para formar el expediente de delimitación entre Morelia y Tarímbaro que se remitiría al Congreso Local para resolver el asunto. Es hasta junio de 2001 que se emite un decreto legislativo que define los límites territoriales entre Morelia y Tarímbaro. Concluido este proceso se plantea crear la comisión de zona conurbada⁴⁹. El congreso local entrega a dichos municipios 22 planos parciales que marcan los límites de un municipio y otro y se instruye al IMDUM para que elabore un plano integral a partir de los 22 parciales⁵⁰.

Tres años después, en 2005, el gobierno del estado solicitó al Ayuntamiento la firma de un convenio de colaboración con el que se reconoce la existencia de la zona conurbada de los municipios de Morelia, Tarímbaro, Álvaro Obregón, Charo, Huiramba, Indaparapeo y Lagunillas, mismo que se celebraría con el gobierno estatal y el presidente municipal, quien planteó que el objetivo que se perseguía era la elaboración de un plan intermunicipal de desarrollo:

Creo que es muy importante, urgente, se nos solicitó que fuéramos muy ágiles, no tiene mayor problema ya que refiere hacer planeación de los problemas que tienen los municipios, fue nuestra primera reunión, se tiene reportes de la situación rural y de los servicios, en el caso de Morelia que estamos siendo afectados porque hay desarrollos habitacionales en el municipio de Tarímbaro que están haciendo sus descargas residuales hacia áreas de Morelia, les pediría que se acepte en la próxima sesión (acta de Cabildo, 17/02/2005).

El asunto se retomó hasta 2007 con la firma de un punto de acuerdo en relación al convenio en el que se reconoce la existencia de la zona conurbada de los municipios de

⁴⁸ Acta de Cabildo de sesión ordinaria de 30 de marzo de 1999.

⁴⁹ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 29 de junio de 2001.

⁵⁰ Acta de Cabildo de sesión ordinaria de 28 de septiembre de 2001.

Charo, Morelia y Tarímbaro⁵¹. Al respecto algunos regidores comparten su visión sobre el proceso:

Tiene una importancia muy grande, tiene que tomarse en serio, hacer realmente los programas, que Morelia crezca en desarrollo urbano junto con estos municipios de manera ordenada. Que sea realmente un punto de acuerdo donde se pongan de acuerdo esos municipios como debe ser el desarrollo de ellos mismos porque están afectando completamente a la ciudad en la cuestión de residuos sólidos, descargas de agua, entonces creo que si debe tomarse muy en cuenta, que esto debe revisarse y hacerse una investigación muy buena, realmente un convenio que trascienda para beneficio de la ciudad. Ojala en los próximos días nos invitaran para saber cómo quedaría ya conformada la intermunicipalización de los municipios que se vayan a desarrollar adjuntos con Morelia, para ver no solamente el desarrollo urbano sino que hay muchos servicios, principalmente lo que es el desarrollo de fraccionamientos en agua potable, valdría la pena que antes de firmar nos dieran información más a fondo para conocer (acta de Cabildo, 04/08/2007).

Por su parte el presidente municipal comentó:

Es lógico que en este convenio Morelia sea punta de lanza por el hecho de ser la ciudad capital, por el hecho de tener una estructura orgánica de municipalización mucho más completa alrededor del municipio, afortunadamente también contamos con el IMDUM, quienes están haciendo este convenio... si los motivo a que tengamos una reunión con el Instituto para que nos den esa información para los integrantes de la junta directiva y los que no son, y que también esté el secretario de desarrollo urbano y de esa forma todos conocemos a profundidad en qué consiste este convenio y cuáles son sus alcances(acta de Cabildo, 04/08/2007).

Los comentarios vertidos por los integrantes del Ayuntamiento, incluso del presidente municipal, muestran un desconocimiento del convenio de conurbación promovido por el gobierno del estado, los objetivos que se persiguen y la finalidad del proyecto, pero además la intervención de los regidores hace parecer a Morelia como víctima de los procesos de conurbación, al recibir descargas de aguas negras y residuos sólidos, cuando investigaciones realizadas muestran un fenómeno contrario. Por otro lado la visión que se sobrepone es la del crecimiento de la ciudad sin profundizar en los problemas asociados, como los cambios de uso de suelo, la movilidad, los riegos por las condiciones de los terrenos, el abasto de agua, la falta de infraestructura de salud, educativa y de recreación.

⁵¹ El convenio fue firmado entre el gobierno del estado y los municipios mencionados porque la ley de planeación así lo establece.

A pesar de que el convenio de conurbación se firmó en la administración de gobierno 2002-2008, el plan estatal de desarrollo de ese periodo no estableció la conurbación o zona metropolitana, contrario a eso señala que la planeación y gestión del desarrollo urbano es función de los gobiernos municipales⁵². En cambio en el plan de desarrollo de la siguiente administración (2008-2012), se le da mayor importancia al tema al establecer un programa denominado desarrollo metropolitano y ciudades sustentables que tenía como objetivo impulsar desde una perspectiva integral, sustentable y estratégica el desarrollo metropolitano, con la participación activa de la sociedad. Sin embargo lo que se observó en estos periodos de gobierno fue una política dirigida a fortalecer el negocio inmobiliario, principalmente en la conurbación Morelia-Charo donde se favorecen las inversiones de uno de los grupos de élite de la ciudad, con la instalación de infraestructura social como el recinto ferial y los hospitales públicos en esa zona, así como inversión de recursos públicos para mejorar y construir nuevas vialidades⁵³.

Este tipo de alianzas que se establecen entre políticos y empresarios pasan por encima del interés público de las mayorías, con esta política de descentralización de los servicios de salud los derecho habientes se tienen que desplazar al municipio vecino para recibir la atención médica, en relación a esta política Cesar Flores García señala:

Yo creo que la decisión de localización de los hospitales es equivocada por dos razones fundamentales, los criterios para localizar un hospital es la demanda, tienen que estar lo más cerca posible de su usuario potencial, no hay ningún otro argumento tienen que estar lo más cerca posible de sus derecho habientes, y cumplir con todas las normas de seguridad porque en caso de una crisis de seguridad nacional se convierten en sitios de resguardo y esta zona no cumple con estos requisitos (entrevista, 12/03/2014).

Cabrera (2012) realiza una caracterización del proceso de metropolización inducida por las élites inmobiliarias en Morelia donde destaca que la intervención del Estado (a través de su aparato municipal y estatal) se orienta a la búsqueda de mayor

⁵²Pero se establece que el estado promoverá el respeto a los usos del suelo establecidos por los programas de desarrollo urbano, regulados con criterios de economía de recurso disponible y la sustentabilidad ambiental, entre los cuales se incluye la densificación de los usos del suelo disponibles en las áreas ya urbanizadas, para reducir la ocupación del suelo rural y de conservación ambiental periférico, y evitar la contaminación de las áreas de recarga de mantos acuíferos.

⁵³En la construcción de la autopista que va de Morelia al aeropuerto, que beneficia principalmente al desarrollo Tres Marias, el director de catastro de gobierno del estado solicitó al ayuntamiento se exente de las áreas de donación cuya superficie es de 2.23 hectáreas (24 parcelas) como apoyo a los trabajos ya iniciados (acta de Cabildo de sesión ordinaria de 28 de febrero de 2005)

financiamiento y a incrementar la oferta de suelo para satisfacer las necesidades del sector inmobiliario:

El beneficiario de este proceso de metropolización es, sin duda, el sector inmobiliario quien muestra predilección por construir fraccionamientos en los municipios rurales debido al bajo costo del suelo (sobre todo, ejidal) y las mínimas restricciones en materia urbana ambiental que existen en esos municipios. Sus proyectos inmobiliarios se orientan hacia todo tipo de sectores socioeconómico: desde los estratos altos hasta los medio-bajos. En el caso de la ciudad de Morelia las administraciones local y estatal a través de los criterios 3a y 3b⁵⁴ buscan incorporar a los municipios de Álvaro Obregón, Charo y Zinapécuaro, a pesar de su condición rural en la zona metropolitana. Las razones principales se orientan hacia la búsqueda de mayor financiamiento del fondo metropolitano proveniente del gobierno federal vía la Secretaría de Desarrollo Social; y hacia la ampliación de la oferta de suelo proveniente de ejidos con actividades agrícolas para satisfacer las necesidades del mercado inmobiliario urbano dominado por el sector empresarial. Tal ejemplo evidencia una política que conlleva a la desorganización territorial a partir de la definición metropolitana, que incluye a municipios eminentemente rurales y sin articulación funcional ni espacial con la ciudad de Morelia (Cabrera, 2012)

En esta tesis además se aborda el problema que enfrentan los municipios conurbados derivado de que su gestión depende aproximadamente en 90% de los recursos federales⁵⁵ mismos que se asignan de acuerdo al número de población registrada y en tanto se actualizan los padrones electorales el municipio tiene que atender a la nueva población con recursos limitados, así los nuevos habitantes consumen un porcentaje importante del erario público que seguramente Morelia registrara como excedente.

Desde otra perspectiva se resaltan los problemas por los flujos de trabajadores que Morelia recibe. Se plantea que la ciudad está sumando entornos rurales para su mancha urbana y está atrayendo mucha gente de la periferia que provoca segregación y problemas de movilidad. Señala que Morelia no es una zona metropolitana sino una gran cabeza que está absorbiendo los territorios periféricos. Se caracteriza la metropolización de la ciudad como una importadora de trabajadores, que lejos de generar integración genera dependencia jerárquica y se plantea que los municipios periféricos quieren metropolizarse con Morelia para bajar recursos aunque eso les cueste terminar convertidos en basureros de la gran ciudad porque el programa no mejora su situación ya que no se planifican los servicios, se depredan los recursos y no se prevén riesgos. El programa metropolitano en el municipio de Charo se ha

⁵⁴ Estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana correspondiente y estar considerados en el programa nacional de desarrollo urbano y ordenación del territorio vigente.

⁵⁵ Las participaciones federales representan, en promedio, 39.5% de los ingresos municipales, las aportaciones 42.3%, mientras que los ingresos propios (predial y derechos de agua potable principalmente) apenas rebasan el 9% (INAFED, 2013)

caracterizado por las políticas de descentralización, Tarímbaro se ha convertido en ciudad dormitorio y Álvaro Obregón le apuesta a la integración con la reducción de distancias porque se tienen las mejores vialidades⁵⁶.

De acuerdo con el análisis legal y las diferentes perspectivas podemos señalar que en Morelia lo que se presenta es un proceso de conurbación y la participación en los programas metropolitanos se da fundamentalmente por la acción de la actividad inmobiliaria, su reactivación a partir de las inversiones en infraestructura social por parte del Estado obedece a los acuerdos establecidos con los empresarios para tener un mayor mercado y vender sus viviendas.



Imagen 6. Fraccionamiento que pertenece a la zona conurbada. Archivo propio de mayo de 2014.

⁵⁶ Investigación realizada en la Facultad de Arquitectura de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo presentada en el Foro Nacional Problemática Urbana por la Dra. Mónica Sánchez Gil.



Imagen 7. Vista panorámica en los límites de la zona conurbada. Archivo propio de mayo de 2014.

2.5 Segregación socioespacial

Un fenómeno que también es característico de la urbanización en la ciudad Morelia es la segregación socioespacial que se manifiesta en división del territorio y su utilización diferenciada según las características de los grupos sociales que lo habitan. Este fenómeno, que de acuerdo Sabatini y Brain (2008), se genera principalmente por la formación de precios de suelo, que son especialmente altos en zonas favorecidas lo que provoca la exclusión de quienes no pueden pagar tanto y recurren a los procesos de urbanización popular que se manifiestan en diferentes formas como son: invasión de terrenos, lotificación irregular y procesos de autoconstrucción. Es común que estos espacios carezcan de vialidades y servicios básicos como agua, luz y drenaje, infraestructura de salud, educación y recreativa.

Las élites locales contribuyen a la segregación de estos sectores populares con la construcción de los tres mal llamados polos de desarrollo como son Tres Marías, Altozano y Erandeni, dirigidos a las clases medias y altas, que cuentan con vialidades de primera, hospitales y escuelas exclusivas, campos de golf, clubes deportivos, sistemas de vigilancia, áreas verdes y centros comerciales, su categoría residencial y de servicios modernos provoca la expulsión a las familias pobres. Sabatini (2003) plantea que la segregación también se vincula a las motivaciones relativas a la calidad de vida de los grupos cuyas posibilidades les permite apropiarse de espacios y acceder al paisaje, la naturaleza, el medio ambiente y la seguridad, lo que les permite la construcción, afirmación y defensa de su identidad como grupo social.

El Estado, principal responsable de la segregación de amplios sectores de la sociedad y de la fragmentación del territorio, fomenta la falsa creencia de que los urbanizadores populares son los únicos que violentan el marco jurídico en materia de planeación urbana, pero como veremos a lo largo de este trabajo también los desarrollos

impulsados por las clases dominantes están inmersos en la ilegalidad. En este apartado para ilustrar sobre la urbanización de élite se toma como ejemplo el desarrollo inmobiliario Tres Marías, ya que el desarrollo Altozano se analizará en un capítulo posterior.

Aguilar (2001) señala que la oferta estatal institucionaliza de acceso al suelo urbano también es minoritaria por lo que el proceso de expansión creciente de la ciudad incluye necesariamente formas de urbanización popular clandestinas y autogestivas. Por su parte Azuela (1982) señala que no existe en el orden jurídico mexicano un conjunto de normas que sean idóneas para regular con criterios generales el proceso de formación de colonias populares. No hay una legalidad a la cual los sectores populares puedan acogerse en la producción y apropiación de su espacio urbano.

Los procesos de urbanización popular en 1983, punto de partida de esta investigación, estuvieron estrechamente ligados al Movimiento Urbano Popular (MUP). De acuerdo con Ensástiga (1991) esta etapa se caracterizó por la proliferación de los asentamientos irregulares, que ante la incapacidad del Estado para dotarlos de los servicios públicos, el encarecimiento del suelo urbano, la especulación inmobiliaria y la falta de vivienda en renta, obligaron a dar continuidad al programa de fraccionamientos populares, implementado en 1978 por la entonces Junta de Urbanización y Planeación del estado, y en 1983, el programa de lotes y servicios, y de vivienda progresiva de la Promotora Michoacana de la Vivienda (PROMIVI). En este periodo la mayoría de las organizaciones del MUP, solicitaron un crédito al FONHAPO para organizar los asentamientos. Sin embargo la llegada de Luis Martínez Villicaña a la gubernatura de Michoacán significó una ruptura con la política impuesta por la gestión de Cuauhtémoc Cárdenas que se reflejó social, económica y políticamente en las direcciones urbanas de vivienda. Prácticamente quedó cancelado el programa de fraccionamientos populares, disminuyeron sensiblemente las posibilidades de crédito vía FONHAPO, dándose de manera más selectiva y con criterios políticos. Señala también que la nueva política urbana de Martínez Villicaña se centró en sus efímeros dos años de gobierno en los siguientes puntos:

- 1) Regularizar y urbanizar los asentamientos irregulares;
- 2) No permitir que se formen más asentamientos irregulares;

- 3) Revisión y actualización de las reservas territoriales para incorporar tierra urbana al capital inmobiliario, en beneficio de los capitales locales y foráneos;
- 4) Concertación de créditos del FONHAPO de manera selectiva para los grupos populares y,
- 5) Activar la construcción de unidades habitacionales con capital foráneo, dirigidas a las clases medias.

En 1991 se realizó en Morelia el Encuentro municipal de colonias populares donde se reflexionó sobre las contradicciones y avances de la urbanización capitalista a nivel mundial, la incapacidad de los niveles de gobierno para resolver las necesidades de suelo, vivienda y servicios, como resultado de los problemas estructurales del sistema capitalista, que funciona principalmente para beneficiar a los grandes capitales⁵⁷, Ensástiga señala que:

La contradicción del desarrollo de una ciudad en esencia no ha cambiado, los mejores terrenos están vedados para una clase. Las condiciones organizativas si han cambiado no hay una intención de luchar más allá del terreno y las escrituras. Antes el Estado no tenía tanto control sobre estos movimientos por eso había muchas bajas de sus líderes, ahora se han politizado y se maneja mucho dinero, trabajan con un discurso populista, pero no con la mística y la filosofía que animaba en el pasado (entrevista, 26/08/13).

En este sentido Guillermo Vargas Uribe⁵⁸ comenta que:

A partir de la crisis de 1981 con el florecimiento de muchos asentamientos irregulares, se juega con la irregularidad para estar jugando con los votos, de ahí han salido diputados y han salido líderes de los congresos, que precisamente son líderes de las colonias, los partidos los van utilizando para cooptar a la población y para mantener una clientela política estable porque saben que es un semillero de votos, mientras más lento sea el proceso de regularización ellos van a tener más seguro ese voto duro, y lo mismo ha hecho también el PRD cuando ha llegado al poder, utiliza a estos grupos con fines electoreros. La urbanización popular deriva de un problema estructural que es la situación de pobreza que enfrentan amplios sectores de la población y que mientras no se resuelva, 75% de la población que sufre pobreza patrimonial va a seguir recurriendo a formas no legales. Pero la urbanización formal o legal es más depredadora porque requiere espacios mayores, mayor cantidad de recursos, esa irregularidad se puede encontrar también en Altozano, estos procesos de ilegalidad, no son solo procesos a los cuales recurren los pobres sino también recurren los ricos. En Charo por ejemplo, los Ramírez donaron el terreno para el IMSS, una donación que les va a beneficiar porque llega la infraestructura. Se hace infraestructura para los más ricos y se olvida a los más pobres de la ciudad que no tienen ni siquiera agua de calidad (entrevista, 18/02/14).

⁵⁷ La Voz de Michoacán, 31 de octubre de 1991. Encuentro Municipal de Colonias Populares. Mario Ensástiga Santiago.

⁵⁸ Académico de la UMSNH, fue Secretario de Urbanismo y Medio Ambiente en el periodo de Gobierno de Lázaro Cárdena Batel(2002-2008) y Presidente del Consejo de Ecología en 1998.

Si bien es cierto que el movimiento urbano popular se ha desvirtuado y que el asunto de la clientela política se ha complejizado por el concurso de todos los partidos en la cooptación de líderes populares, también lo es que no todos los sectores populares que autoconstruyen sus viviendas y lotifican forman parte de estas organizaciones políticas clientelares. Frente a la descomposición que el mismo Estado ha generado por las alianzas que ha establecido con estos grupos, promueve reformas legales para tener la facultad de reprimir a los grupos no aliados y aparentar el ejercicio de la ley frenando actos ilegales.

La visión institucional sobre los sectores populares de la población se ve reflejada en los discursos emitidos por los actores políticos del Estado en discusión de la propuesta de reforma y adición al Código Penal que tiene como objetivo “perseguir y castigar a los individuos que fraccionan predios sin la debida autorización de las instancias competentes y no introducen servicios de infraestructura, no previenen la congruencia vial en los desarrollos y áreas de donación”. En este tipo penal entrarían no solo los sectores populares sino también los desarrolladores inmobiliarios y por supuesto los promotores de los llamados polos de desarrollo porque también infringen la ley, pero es claro que estas medidas están dirigidas a un sector específico, los pobres, los que no tienen para pagar las multas, que no tienen acceso al poder para realizar los acuerdos pertinentes, adecuar la ley o simular su cumplimiento. El gobierno municipal sostiene en este dictamen que “los llamados asentamientos irregulares determinan una ecología humana de miseria y deterioro, al constituir un alto porcentaje de la mancha urbana denominado cinturones de pobreza, su proliferación fuera del área de aplicación del programa de desarrollo urbano afecta a la ciudad”.

En ese entonces el Presidente Municipal Fausto Vallejo intenta justificar esta medida argumentando:

Yo creo que la sustancia y el interés es muy clara, existen cerca de 600 colonias en Morelia y vemos en la historia de cada una de ellas, cual ha nacido de manera regular e irregular, y vemos que no hay más de 50 pillos que en forma profesional y reiterada, son los mismos que han cobijado la creación de estos asentamientos irregulares, no todos son por expresión de la demanda de la vivienda, que habrá que respetar a esos dirigentes que se han organizado y que han llevado o tratado inclusive de regularizar, pero hay otros, la inmensa mayoría y que tienen 8,11, 25 años haciendo lo mismo, que todo mundo los conocemos, nada más habrá que enlistarlos, y veremos que son gente que se dedica a medrar, el último caso lo tuvimos ayer, un fraude en la comunidad de Tuna Manza, la zona más miserable de Morelia, 200 gentes acaban de ser timadas por el mismo tipo que ha proliferado asentamientos irregulares, en donde les vendió

120 metros a cada uno por cuatro mil pesos y se desapareció. Esto nos debe indignar a quienes tenemos interés y conciencia social de lo que vienen haciendo los pillos al respecto, y sumando a esto el problema que le deja al Ayuntamiento y que finalmente lo tiene que pagar la ciudadanía es enorme, porque un fraccionamiento irregular a veces nos sale más caro para la introducción de sus servicios públicos que un fraccionamiento de las Américas. Entonces yo defendiendo con mucho interés social este tipo de propuestas, porque de otra manera no vamos a parar a esos pillos. Tenemos la historia de las colonias y asentamientos, yo quiero decirles que el primer asentamiento irregular que se dio desde la época de Carlos Torres Manzo, fue generado por un partido político y se atendió, y luego en el otro gobierno fueron 38 los asentamientos irregulares que se dieron, de los cuales nada más 18 han prosperado en su regularización, no es posible que se pueda permitir impunemente que a la ciudadanía, a las autoridades municipales, a las estatales, a las federales el sentido del régimen jurídico de la tenencia de la tierra, que es el ejido, le estén dando la vuelta unos cuantos vivales, ni siquiera son ya en la tierra ejidal, ni siquiera son los propios ejidatarios los que vienen manejando esto, sino son vivales, ya estamos patinando todo, se acabó la pequeña propiedad y estamos también sobre el suelo ejidal, entonces yo por eso defendiendo con mucha vehemencia esto que vengo observando precisamente en las diferentes administraciones, y si no sumamos esfuerzos y no cerramos filas, este caos va a seguir no solamente aquí, sino en todo el estado de Michoacán (acta de Cabildo, 28/08/03).

Por su parte el Regidor Ciro Jaimes Cienfuegos plantea:

Las conductas ilícitas no las podemos corregir por decreto, donde solo se le apueste a la imposición de las penas, pues de ser así, todo gobierno de cualquier nivel estaría demostrando también su incapacidad para proponer y orientar proyectos viables y sustentables, en materia de desarrollo urbano, sobre todo en lo referente a la expectativa de vivienda de interés popular ya que es bien sabido, y bueno yo vivo en esas colonias de las orillas de Morelia, es bien sabido que la gente que menos tiene es la que anda comprando en las orillas y ciertamente ha sido sorprendida, desde luego que nos encontramos en una disyuntiva, porque también reconozco que hay sujetos que abusan y que son vivales y que hasta viven de eso, porque a veces hacen un desarrollo urbano irregular aquí, y en otros lados, como que ya es su modus vivendi. Luego entonces cuando digo que nos encontramos en esa disyuntiva, de cómo proteger el interés jurídico, social y colectivo y cómo acotar esto que se considera irregular, y una conducta no solamente fraudulenta, sino que atenta con ese desarrollo urbano, es muy cierto, y esa fue una de las razones que me motivaron firmar el dictamen (acta de Cabildo, 28/08/03 y 02/09/03).

Esta actitud clasista y represora del Estado es respaldada por actores aliados, como es el caso de la consultoría que elabora los Programas de Desarrollo Urbano en Morelia, cuyo director⁵⁹ plantea que el problema no está en los polos de desarrollo sino en toda la irregularidad que generan los sectores populares:

Los taxistas que tienen también veinte lotes para sus hijos y los del mercado también que son de otro nivel tienen lotes para todos sus hijos, todas esas familias, todo ese sector socioeconómico tiene lotes en toda la ciudad y quien va a pagar los servicios de toda la gente que está pensando que solito le va a llegar el desarrollo urbano sin hacer infraestructura sin nada... en los procesos irregulares hay mucho acaparamiento....dos terceras partes del desarrollo urbano en Morelia es

⁵⁹ Entrevista con M. en I. Francisco García Mier, Director General de Consultoría y Gestión Urbano Ambiental (CONURBA), misma que elabora los programas de desarrollo urbano del centro de Población de Morelia desde el 2004.

informal y ahí radica el mayor problema porque los polos de desarrollo, como se considera a Tres Marías, tienen todos los permisos y pueden escriturar como manda la ley (entrevista 12/03/2014).

Sin embargo vemos que en el dictamen de Terraza Tres Marias III, área B de la fracción K, se establece como condición para su autorización que se cumpla con las sanciones a que se hizo acreedor el fraccionador por la violación a las disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano que establece la aprobación o autorización previa de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y el Ayuntamiento para las edificaciones y obras de urbanización⁶⁰. Como podemos observar estos desarrolladores también infringen la ley, se adelantan a construir y después pagan la multa si esta no les ha sido ya condonada por el Ayuntamiento.

Para resolver el problema de los sectores de bajos ingresos que no tienen acceso a créditos hipotecarios que les permitan adquirir vivienda, el Estado implementa acciones como la creación del Instituto Municipal de Vivienda (IMUVI), que en su acuerdo de creación plantea que poco más del 65% de la población económicamente activa tiene ingresos menores a 3.5 veces el salario mínimo, lo que hace que estas personas no puedan acudir al mercado formal de vivienda. Esto está generando un sector de población que tiende a autoproducir su vivienda con recursos propios y en forma progresiva en terrenos irregulares que por lo general no llenan los requisitos mínimos para ser habitables. Por ello el gobierno municipal plantea que el IMUVI sería el eje articulador de la política social y coordinaría la acción municipal en la materia. Sin embargo, instituciones como esta terminan también como instrumentos que sirven a los intereses de las élites, prueba de ello es que el Presidente Municipal Salvador Lopez Orduña propuso como para la integración del Consejo del IMUVI al Presidente de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción Ing. Jaime Enrique Aguilera Garibay, al titular de Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda Ing. Manuel Nocetti Tiznado y al Presidente del Colegio de Notarios del

⁶⁰ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 28 de mayo de 2007, concretamente se plantea la violación al artículo 291 fracción IV que a la letra dice “a los que realicen edificaciones de las que requieran aprobación o autorización previa de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o el Ayuntamiento correspondiente, sin haberla obtenido, se le aplicará una sanción de 600 a 1,200 veces el salario mínimo diario que rija en la zona donde se cometa la infracción. Así como el artículo 292 fracción I que señala “a los que realicen obras de urbanización sin aprobación o autorización correspondiente se les aplicará una sanción de 600 a 1,200 veces el salario mínimo diario que rija en la zona donde se cometa la infracción”.

estado de Michoacán Nepomuceno Cano Tovar⁶¹. Este Instituto presentó un año después de su creación el reglamento interior y las normas urbanas para el desarrollo de fraccionamientos habitacionales de tipo popular y de interés social bajo la modalidad de urbanización progresiva, mismo que fue aprobado el mes siguiente⁶². La función del IMUVI ha estado acotada a la intervención en la regularización de fraccionamientos populares, esto puede obedecer a que a los intereses dominantes representados por los en el Consejo no les conviene que este Instituto tenga una participación activa en la producción de vivienda.

El sector inmobiliario mediante los acuerdos que establece con el Estado termina siendo parte de su aparato administrativo y toma parte en las decisiones de política urbana, esto le permite actuar libremente y proteger sus intereses. En Michoacán existe una propuesta de ley reguladora para la prestación de servicios inmobiliarios promovida por este sector, bajo el argumento de que son los empresarios inmobiliarios los que traen la inversión nacional e internacional al estado, la cual representa 14.53% del producto interno bruto estatal y 12% a nivel nacional, piden el respaldo jurídico⁶³.

Los grupos dominantes logran con estos planteamientos tener a su alcance todos los medios que les permiten construir las ciudades de tal forma que les sirvan a sus objetivos de acumulación y expansión capitalista. La legislación y el respaldo administrativo del Estado son elementos fundamentales, así como los servicios de arquitectos, ingenieros, diseñadores y proyectistas, tenemos trozos de ciudad donde la intervención de estos profesionales es evidente y trozos de ciudad donde su participación es nula.

Las acciones de acaparamiento por parte del sector inmobiliario no solo se dirigen a la apropiación del suelo, también disponen de los recursos naturales de manera indiscriminada, principalmente el agua, usan las tierras de los ejidatarios y espacios públicos de las colonias populares para pasar sus drenajes y tirar sus desechos. En el año 2006, en la discusión sobre la autorización del fraccionamiento Ana Sofía Clúster ubicado en el suroriente de la ciudad, con el inconveniente de que el drenaje al cual se conectaría estaba a cielo abierto, afectando principalmente una escuela primaria, el

⁶¹ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 31 de julio y 28 de septiembre de 2006.

⁶² Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 27 de junio y 12 de julio de 2007.

⁶³ Planteamiento hecho en el Foro Nacional sobre Problemática Urbana celebrado en Morelia el 28 de febrero de 2014.

Presidente de la Comisión de Urbanismo planteó que cuando arrancó el proyecto Tres Marías en julio de 2002, como requería agua para el riego de áreas verdes y campo de golf, propusieron la construcción de un dren para captar todas las aguas residuales y que llegaran a la planta de tratamiento, para ello se firmó un convenio con el OOAPAS, en el que se estipulaba la instalación de un cárcamo de bobeo al Puerto de Buena Vista y de allí llegaría a presión a la planta, pero la obra se detuvo porque los ejidatarios se opusieron. Sin embargo el fraccionamiento se autoriza argumentando que cuando se empezara habitar la obra estaría terminada. Sobre este asunto uno de los Regidores comentó:

Me resulta anormal que estas personas con tanta experiencia no hayan previsto las dificultades, me parece una justificación muy ligera que diga ¡bueno es que ahorita hubo problemas!, hoy que hicimos el recorrido por Jesús del Monte observé con preocupación un fraccionamiento que no tiene autorización para arrancar y ya lo hizo, les aseguro que si hubiese sido una afectación para los fraccionamientos de los ricos del sur de Morelia, se hubiera hecho fiesta y baile y hubiera terminado antes del periodo planeado, pero finalmente estamos afectando a una escuela primaria, a una población humilde... minimizan el problema diciendo que no son muchos lotes... creo que sería un acto de absoluta irresponsabilidad de nuestra parte que sigamos privilegiando al fraccionador y sigamos minimizando el problema que está ocasionando a los vecinos y niños de la escuela, estamos dejando a un lado su salud (Actas de Cabildo, 14, 28/09/2006).

El Presidente Municipal Salvador López Orduña ante la arremetida del regidor comenta “Creo que existe una confusión...si no existiera el proyecto Tres Marías es muy importante que demos una solución como Ayuntamiento...esperemos 15 días para votar el dictamen, es más importante que quede claro”, propone hablar con las partes que firmaron el convenio. El proyecto de fraccionamiento es aprobado por unanimidad 15 días después, dejando ver la poca importancia que tienen para el gobierno los sectores populares que terminan absorbiendo los desechos de los proyectos de las élites⁶⁴.

Los desarrollos de élite, además son blindados por Estado a través de sus aparatos estatales y municipales, para convertirlos en verdaderos espacios de exclusividad, así tenemos al Secretario de Urbanismo y Medio Ambiente del gobierno estatal, solicitando al Ayuntamiento la donación de un predio ecológico ubicado en el complejo Tres Marías para su incorporación al Área Natural Protegida del cerro de Punhuato. En sesión ordinaria del 28 de marzo de 2006, se resolvió entregar en comodato el parque

⁶⁴ Actas de Cabildo de sesiones ordinarias del 14 y 28 de septiembre 2006.

ecológico con una superficie de 40-00-00 hectáreas⁶⁵. Por otro lado los propios empresarios compran las áreas de donación para tener el control sobre su territorio como es el caso de la solicitud de Dr. Marco Antonio Ramírez Villalón vicepresidente de Organización Ramírez, quien solicita al Ayuntamiento la venta de una superficie de 34.226 m², ubicada en ciudad Tres Marías⁶⁶.

Por su parte el presidente municipal firma un contrato de fideicomiso con la empresa desarrolladora Tres Marías S.A. de C.V., con la finalidad de urbanizar y comercializar en las mejores condiciones posibles una reserva territorial propiedad del ayuntamiento, en el mismo acto se autoriza el proyecto de lotificación y vialidad de la superficie en cuestión⁶⁷. El ayuntamiento no conforme con comercializar estos terrenos, lo hace a través de la empresa propietaria del complejo exclusivo y paradójicamente cuatro meses después se firma un punto de acuerdo donde se autoriza al Ayuntamiento para la adquisición de reserva territorial para vivienda con el fin de participar en el programa de FONHAPO, pero esta la adquieren en Villa Magna al noroeste de la ciudad, lugar donde si pueden ubicar a los sectores populares, lugar en el que se plantean problemas con el abasto y la pureza del agua. Qué decir de la compra que se autoriza en 2007 en el ejido La Aldea, donde se paga más de un millón de pesos por hectárea otra zona asignada para los pobres de la ciudad. Es claro que la finalidad de los empresarios, es que los sectores populares no invadan sus territorios, configurar espacios lo más alejados posible de las problemáticas sociales originadas por la desigual distribución de la riqueza.

El mismo Estado establece prerrogativas para este tipo de desarrolladores, mismas que justifican en la generación de empleos con sueldos de hambre, como señala el regidor Meced Orrostieta Aguirre. En marzo de 2007 el Secretario de Fomento económico Luis Navarro García solicita se otorgue a Grupo Posadas a manera de incentivo para la expansión de su planta productiva en el fraccionamiento Tres Marías la condonación del pago de licencias y predial y en mayo se resuelve que resulta parcialmente procedente,

⁶⁵ Actas de Cabildo de sesiones ordinarias del 26 de octubre de 2006 y 28 de marzo de 2007

⁶⁶ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 27 de julio de 2007, en sesión ordinaria del 14 de noviembre del mismo año se resuelve en sentido negativo porque el predio ya fue ocupado para otro fin.

⁶⁷ Actas de Cabildo de sesión ordinaria del 26 de octubre de 2006.

se autorizó la exención por pago de derechos por la expedición de licencias de construcción⁶⁸.

Estas políticas del Estado, de apoyo a las élites locales para conformar espacios de exclusividad y de criminalización de los sectores populares han conducido a la segregación social y espacial de amplios sectores de la sociedad.



Imagen 8. En el primer plano la parte alta del cerro de Punhuato y en el segundo el desarrollo Tres Marias. Archivo propio de febrero de 2014.

⁶⁸ Acta de Cabildo de sesión ordinaria del 28 de marzo y 22 de mayo de 2007, se aprueba por mayoría con solo un voto en contra.



Imagen 9. En el primer plano asentamiento humano en la colonia El Durazno, en el segundo Fraccionamientos cerrado en el área de Altozano. Archivo propio de septiembre de 2013.

2.6 Reflexiones finales

En los últimos veinte años la superficie del centro de población de Morelia se ha incrementado por los intensos procesos de especulación del suelo liderados por las elites locales y actores políticos, que en una alianza infranqueable han utilizado el aparato jurídico institucional del Estado para lograr sus objetivos de acumulación capitalista sin considerar los daños ambientales y sociales.

El crecimiento urbano se ha dado sobre todos puntos de la ciudad en superficies de tierra ejidal, primero mediante la expropiación y a partir de las reformas al artículo 27 constitucional en 1992, mediante la adquisición del dominio pleno, se ha urbanizado zonas rurales. En un principio la bandera con la cual se justificó el desmantelamiento de los ejidos fue la utilidad pública, después la apropiación de tierras por parte de los empresarios inmobiliarios, generalmente, se logró mediante engaños, amenazas y otros mecanismos que orillaron a los ejidatarios a ceder sus tierras.

Una vez que las empresas inmobiliarias adquieren la propiedad de las tierras y que el gobierno municipal les libera el mercado de vivienda, construyen casas de manera indiscriminada en la periferia de la ciudad sin considerar condiciones de riesgo, proximidad y provisión de servicios. En esta lógica surgen también las zonas conurbadas o zonas metropolitanas en Morelia que se constituyen fundamentalmente por la acción de la actividad inmobiliaria.

El Estado, principal responsable de la segregación de amplios sectores de la sociedad y de la fragmentación del territorio, fomenta la falsa creencia de que la urbanización popular es la que violenta el marco jurídico en materia de planeación urbana, por ello promueve la criminalización y rechazo a los sectores populares.

Se comete el error de asociar la urbanización promovida por los grupos de élite de la ciudad con la urbanización regular, formal, legal mientras la urbanización popular normalmente se asocia a la urbanización irregular, informal o ilegal, pero las evidencias empíricas que presentamos en esta investigación nos muestran que no sucede así, la legalidad e ilegalidad no es privativa de un modelo de urbanización pues se da una polaridad en ambos fenómenos urbanos.

Capítulo 3. Actores e instrumentos en la política urbana

Este tercer capítulo se desarrolla en tres apartados, en el primero se aborda el tema de los actores urbanos que orientan la gestión y el crecimiento de la ciudad de Morelia, se hace especial énfasis en la intervención del Estado, que desde sus tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, y a través de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, institucionaliza las políticas urbanas delineadas a partir de las negociaciones y acuerdos establecidos principalmente con los empresarios inmobiliarios. A partir del análisis de la información empírica y los planteamientos teórico-conceptuales se caracterizan las intervenciones que en la práctica urbana realiza tanto el Estado visible como el Estado invisible.

También se aborda la intervención de los empresarios inmobiliarios a quienes, como estrategia para legitimar sus acciones, el Estado los presenta como promotores de desarrollo, cuando en realidad lo que persiguen es obtener los mayores rendimientos de sus inversiones mediante la especulación del suelo y la mercantilizan la naturaleza poniendo en riesgo el patrimonio y la seguridad de las personas.

En el segundo apartado de este capítulo se analiza el marco jurídico para la planeación urbana, como el principal instrumento que genera el Estado para ejercer coacción contra los grupos antagónicos y con el cual intenta legitimar su actuación. El análisis se centra en el incumplimiento de disposiciones generales y las reformas realizadas en los últimos veinte años.

Finalmente en el apartado sobre los programas de desarrollo urbano se realiza un análisis comparativo de los programas emitidos en 2004 y 2010, que muestran el crecimiento exponencial del área urbana, mismo que se explica por los vacíos intraurbanos que estratégicamente acaparan los empresarios inmobiliarios. En un sub apartado también se analiza el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona Sur de Morelia que revela las políticas urbanas contradictorias y perversas que el gobierno municipal plantea para favorecer el complejo Altozano.

3.1 Actores urbanos: el papel central del Estado

En el tema urbano son diversos los actores que participan en la definición de las políticas que orientan el crecimiento y gestión de las ciudades, pero sin duda el más importante es el Estado quien a través de su estructura institucionaliza las políticas urbanas delineadas a partir de las negociaciones y acuerdos establecidos principalmente con los empresarios inmobiliarios. Del otro lado se encuentran los actores sociales que a través de movimientos ciudadanos tienen que librar batallas para intervenir en la planeación urbana con el fin de preservar su patrimonio natural y material, así como pugnar por procesos de urbanización integradores, equitativos y menos agresivos con la naturaleza.

3.1.1 Actores estatales y municipales

El Estado en su faceta visible a través de sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial, se encarga de institucionalizar la política urbana con la emisión de leyes, reglamentos y acuerdos en los cuales se da la facultad de realizar las funciones urbanas de planeación y ejecución de acciones derivadas de los programas establecidos. Además por medio de su aparato de justicia tiene el poder de sancionar las conductas que él mismo establece que son contrarias al desarrollo urbano. En su acepción invisible el Estado toma las decisiones estratégicas para favorecer intereses particulares de políticos y empresarios, estos compromisos constituyen el marco general de actuación del Estado visible.

Los tres niveles de gobierno a su vez intervienen en la política urbana, cada uno en su ámbito de actuación establece acciones que deben tener una correspondencia lógica, es decir, en el nivel federal se elaboran las leyes generales desde el poder legislativo, las cuales deben ser retomadas en la elaboración de leyes estatales y reglamentos municipales. Lo mismo sucede en materia de planeación, la federación elabora un plan general de desarrollo urbano cuyas líneas estratégicas deben guiar la elaboración de planes y programas estatales y municipales.

En su faceta invisible el Estado se encarga entonces de insertar en los instrumentos de planeación institucionalizados, leyes, códigos, reglamentos, planes y programas de desarrollo urbano, los mecanismos que le permiten el control y uso del territorio para los fines previamente acordados con los grupos dominantes, de esta manera impone su fuerza en esta primera fase de los procesos urbanos.

En la ciudad de Morelia en el periodo de 1998-2011, como se puede observar en los diagramas siguientes, toman un papel protagónico los actores urbanos del Estado que a partir de las contiendas electorales asumen cargos de representación popular, como son gobernadores y presidentes municipales, quienes forman parte tanto de la estructura jurídico-institucional del Estado visible, así como de las relaciones de poder, dominio y fuerza que constituyen el Estado invisible. En este nivel también se ubican los legisladores, senadores y diputados, de las Comisiones de Desarrollo Urbano en el nivel de gobierno federal y estatal, así como los regidores que tienen también una función legislativa en materia urbana en los Ayuntamientos.

En un nivel inferior, pero no por ello con menos poder, se encuentran los funcionarios que forman parte de la estructura institucional y cuya función está orientada a realizar las acciones programadas desde el Estado visible y operar los acuerdos que establece el Estado invisible con los grupos de poder económico, aquí ubicamos a los secretarios tanto estatales como municipales responsables de la ejecución de políticas urbanas (ver diagrama 1).

También juegan un papel importante los organismos descentralizados creados para operar la planeación urbana y los proyectos específicos, entre ellos se encuentra el Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM), el Fideicomiso de Proyectos Estratégicos (FIPE) y los Institutos de Vivienda tanto estatal como municipal (IVEM e IMUVI). Participan además actores externos contratados por el Estado, que cumplen un papel importante en la legitimación de los procesos urbanos, en este caso se encuentra la Consultoría y Gestión Urbano Ambiental (CONURBA) que elabora los programas de desarrollo urbano del centro de población de Morelia.

De acuerdo con Ávila (2004b), el IMDUM se crea en 1997 como un organismo encargado de la planeación urbana en el que participan instituciones del gobierno federal, la iniciativa privada y asociaciones profesionales, con la exclusión del sector social, la academia y asociaciones no gubernamentales. En los 18 años de vida de este Instituto su papel fundamental fue operar las modificaciones a los programas de desarrollo urbano para liberar las restricciones que se imponían a la urbanización en zonas con alto valor ambiental, productivo y que por sus condiciones de riesgo habían sido decretadas no urbanizables.

El 25 de agosto del año 2014 el gobierno municipal pública un acuerdo por el cual suprime el organismo público descentralizado argumentando que con motivo de la reingeniería en la organización de la administración pública era necesaria la desaparición del IMDUM para dar paso a la creación del Instituto Municipal de Planeación de Morelia (IMPLAN) cuyo acuerdo de creación se publica el 17 de enero del 2014. Este Instituto se plantea tendrá funciones más amplias pues su objetivo será contribuir con el Ayuntamiento y la administración pública municipal en el diseño, instrumentación, identificación, gestión, preparación y establecimiento y evaluación de planes, programas, proyectos y políticas, estrategias, acciones y normas, principios y bases para la integración y funcionamiento permanente de un sistema de planeación participativa que promueva el desarrollo integral del municipio y sus habitantes⁶⁹. El 3 de octubre del año 2014 se nombró como director de este organismo al l Arquitecto Pedro Cital Beltrán con un perfil orientado a la consultoría de proyectos urbanos y arquitectónicos, el Ayuntamiento resalta que fue elegido entre 18 candidatos, el análisis de su gestión queda para futuras investigaciones sobre el tema⁷⁰.

Diagrama 1. Actores urbanos del Estado en el gobierno estatal⁷¹

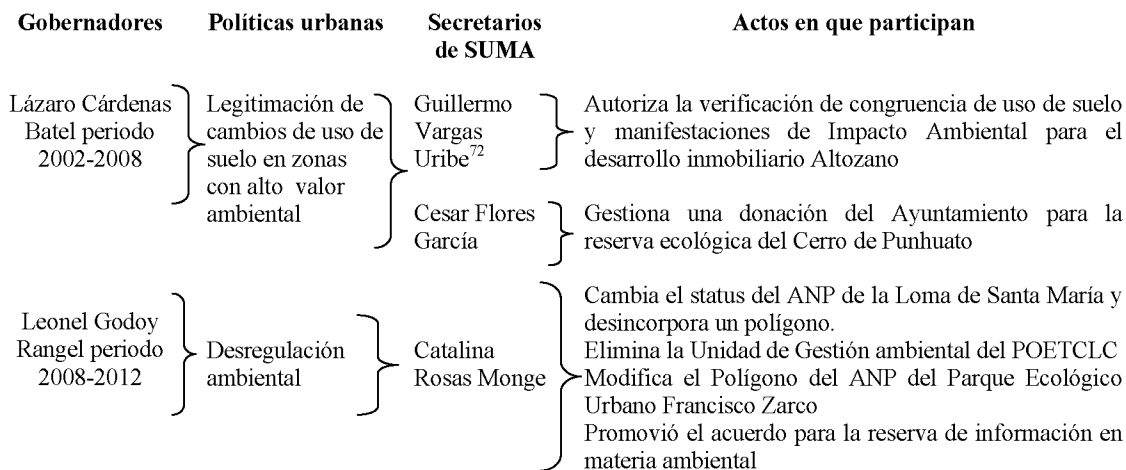


Diagrama 1. Actores urbanos del Estado en el gobierno estatal. Elaboración propia con datos de actas de Cabildo.

⁶⁹ Periódico Oficial del Estado, cuarta sección, número 18, tomo CLX, 25 de agosto de 2014.

⁷⁰ <http://www.lajornadamichoacan.com.mx/2014/04/octubre/>,
<http://www.cambiodemichoacan.com.mx/nota-237979> 21 de octubre,
<https://www.linkedin.com/pub/pedro-cital-beltr%C3%A1n/65/857/b60>

⁷¹ Cabe señalar que en los diagramas de actores que aquí se presentan sólo se mencionan las políticas y actuaciones que están plenamente sustentadas en la información documental que forma parte de la presente investigación.

⁷² En 1998 como Presidente del Consejo de Ecología se manifiesta ante las irregularidades en las modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia.

El Fideicomiso de Inversiones y Proyectos Estratégicos se constituye el 20 de octubre de 2003, durante la administración de Fausto Vallejo Figueroa, sus objetivos plantean identificar, formular y evaluar desde una perspectiva privada y socioeconómica proyectos considerados estratégicos y afines para el Municipio de Morelia, así como apoyar a inversionistas privados y asociaciones legalmente constituidas en el proceso de preparación, evaluación y gestión de proyectos de inversión. El 17 de diciembre de 2012, nuevamente en el periodo de gobierno de Fausto se aprueba el reglamento que establece el Banco de Proyectos en el Fideicomiso de Inversiones y Proyectos Estratégicos. Los propios regidores evidencian que la creación del FIPE obedece a intereses particulares y políticos al señalar que no se transparenta el proceso de elección de su titular y que todos sus integrantes son militantes de una corriente partidista⁷³ Como parte de la reingeniería en la organización de la administración municipal el FIPE también desaparecerá para dar paso a la creación del IMPLAN.

Entre los actores municipales como se puede observar en el diagrama 2 destacan los presidentes municipales tanto electos como interinos, como son los casos de Salvador Galván Infante, Augusto Caire Arriaga y Fausto Vallejo Figueroa de extracción priista, así como Salvador López orduña de extracción panista.

También destaca la participación de Luis Lino Gasca Aburto quien toma el cargo como Secretario de Desarrollo Urbano el 2 de marzo de 2004 prologando su función los primeros meses de la administración de Salvador López Orduña. Este actor es reconocido como un funcionario muy cercano a Fausto Vallejo Figueroa, fue quien operó las autorizaciones para la construcción de fraccionamientos en Altozano. Ha ocupado puestos estratégicos en materia de desarrollo urbano; de 1977 a 1981 fue residente de obra en la Secretaria de Obras Públicas del Estado, de 1981-1986 Gerente General constructora HEPTA, de 1986 al 1992 Director de Transporte, de 1993 a 1996 Director general del OOAPAS, de 1996-1998 Subsecretario de Urbanismo, de 1999 a 2001 Director de Obras Públicas Municipales, de 2002 a 2003 Director del Instituto

⁷³ El 18 de julio de 2006 Regidor Merced Orrostieta Aguirre plantea que los regidores no sabían cómo se había elegido al director general del organismo paramunicipal, pide mayor pluralidad porque señala que ninguno de los miembros del FIPE tienen una preferencia partidaria distinta a la del director Lic. Said Mendoza Mendoza.

Municipal de Desarrollo Urbano, de 2005 a 2007 Gestor administrativo de Grupo GADOL S.A. de C.V., Actualmente es el Director del Instituto de Infraestructura Física y Educativa del Gobierno del Estado. En los resultados de la fiscalización de recursos públicos que realiza la Auditoría Superior de Michoacán en 2013 se señala que el Instituto no contaba con un programa operativo anual, que existían inconsistencias en la aplicación del presupuesto y un subejercicio del 72.5%, incumplimiento de metas y objetivos del programa general de obra de la Secretaría de Educación y la normativa para la adquisición de muebles, estados contable y registros de cuentas con irregularidades.

Estos actores que han jugado un papel importante en la toma decisiones para favorecer a las elites locales terminan ascendiendo en sus carreras políticas como es el caso de Salvador Galván Infante, Daniela de los Santos Torres, Wilfrido Lázaro Medina y Fausto Vallejo Figueroa. A otros actores se les premia con puestos en la administración pública como es el caso de Francisco Xavier Lara Medina y Luis Lino Gasca Aburto. O bien son considerados para ser contratados como consultores externos por el municipio como es el de Francisco García Mier director de CONURBA (ver diagrama 2).

Diagrama 2. Actores urbanos del Estado en el gobierno Municipal

Integrantes del Ayuntamiento	Políticas Urbanas	Funcionarios	Actos en que participan
Salvador López Orduña Presidente Municipal, del PAN, periodos 1996-1998 y 2005-2007	Autorización e cambios de uso de suelo y desarrollos inmobiliarios	Arq. José Luis Rodríguez García titular del IMDUM ⁷⁵	Modificaciones al programa de desarrollo urbano para liberar zonas no urbanizables
Arq. Carlos Primo Torres Arenal Regidor Presidente de la Comisión de Urbanismo y Obras Públicas ⁷⁴	Modificación de Programa de desarrollo Urbano	Ing. Raúl Zepeda Sánchez, titular de la SDUOPCHE	Elaboración de dictámenes para autorizar usos del suelo, proyecto de lotificación y vialidad, y nomenclatura de nuevos fraccionamientos.
Periodo 2005-2007 Carlos Macouzet Zamacona Sindico y Presidente Municipal a partir del 27 de junio de 2007	Privatización de espacios públicos y venta de áreas de donación	Ing. Luis Lino Gasca Aburto Arq. Sergio Ruiz Becerra titulares de SDUMA.	
	Donaciones a la iglesia católica		Emisión de licencias de construcción
Salvador Galván Infante Presidente Municipal, del PRI ⁷⁶ Periodo 1999-2001	Delegación de facultades al titular se SDUOPCHE	Arq. Jaime Bravo Ramírez Ing. Mariano Carreón Gibón ⁷⁷ titulares de la SDUPECHE	No autorizan los fraccionamientos conforme a la ley, facilita las cosas a los fraccionadores ⁷⁸
Augusto Caire Arriaga Sindico	Interpretación y aplicación diferenciada de la Ley		
Augusto Caire Arriaga Presidente municipal de octubre a diciembre 2001	Autorización de cambio de uso de suelo y proyecto maestro de Altozano		
Fausto Vallejo Figueroa Presidente Municipal, del PRI Periodos 2002-2004 y 2008-2011 Sindico Francisco Bernal Macouzet Jorge Alfredo Molina Bazán Regidor Presidente de la Comisión de Urbanismo y Obras Públicas Periodo 2008-2011 Regidores de la Comisión de Urbanismo y Obras Públicas Lic. Juan Carlos Barragán Vélez, L.A.E. Daniela de los Santos Torres ⁷⁹ , Ing. Francisco Xavier Lara Medina ⁸⁰ .	Reformas legales para la venta de áreas de donación y la criminalización de fraccionadores populares Apoyo y legitimación a los proyectos inmobiliarios de las élites locales Modificaciones al programa de desarrollo urbano Alianza con el gobierno estatal para operar la desregulación ambiental La producción precaria de vivienda de interés social	Prof. Wilfrido Lázaro Medina secretario del Ayuntamiento ⁸¹ Ing. Fernando Tavera Montiel Ing. Luis Lino Gasca Aburto Secretarios de SDUMA ⁸² Francisco García Mier Director de Desarrollo Urbano en Morelia ⁸³	Gestionan la aprobación de usos de suelo, lotificación y vialidad, y nomenclatura de los fraccionamientos de Altozano Solicita la autorización de la nomenclatura oficial del desarrollo mixto Tres Marías

Diagrama 2. Actores urbanos del Estado en el gobierno municipal. Elaboración propia con datos de actas de Cabildo.

⁷⁴ En 2002 se presenta como apoderado legal de Organización Ramírez, actualmente es el Presidente del Colegio de Arquitectos en Michoacán.

⁷⁵ Fue Subdelegado de Desarrollo Urbano y Vivienda en Michoacán del Gobierno Federal, desde 1998 ha ocupado el cargo de Director General del IMDUM.

⁷⁶ Actualmente es Diputado Local por el PRI, Presidente de la Junta de Coordinación Política

⁷⁷ Toma el cargo en mayo de 2000.

⁷⁸ De acuerdo con las declaraciones del Regidor Juan Manuel Iriarte Méndez

⁷⁹ Actualmente Diputada local Presidenta de la Comisión de Desarrollo Urbano, Obra Pública y Vivienda.

⁸⁰ Fue nombrado Secretario de los Jóvenes en el periodo que estuvo Jesús Reina al frente del Gobierno Estatal en el año 2013. En el 2010 fue presidente del PRI en Morelia. En el 2006 realizó una donación como simpatizante del PRD por 100 mil pesos, él argumenta que fue un favor a su amigo y exjefe Efraín Cardoso, quien ocupo cargos en la administración de Víctor Manuel Tinoco Rubí.

⁸¹ Actualmente Presidente Municipal de Morelia

⁸² Para la presente investigación se solicito entrevista a este actor, quien se negó argumentando que actualmente no era la persona competente para atender la solicitud.

⁸³ Actualmente es Director General de Consultoría y Gestión Urbano Ambiental (CONURBA) misma que desde el 2004 elabora los programas de desarrollo urbano del municipio.

3.1.2 Empresarios inmobiliarios

Los empresarios inmobiliarios también asumen dos facetas, por un lado se presentara como un motor de desarrollo en los territorios locales por la supuesta reactivación de la economía que en términos concretos se limita a la generación precaria de empleos en condiciones laborales desventajosas para los trabajadores. Por otro lado, para lograr los mayores rendimientos de sus inversiones especulan con el territorio y mercantilizan la naturaleza poniendo en riesgo el patrimonio y seguridad de las personas.

Entre los empresarios inmobiliarios ubicamos, como se observa en el diagrama 3, a los propietarios de las empresas promotoras de los dos desarrollos de élite, Altozano y Ciudad Tres Marías. Por su importancia también incluimos Manuel Nocetti Tiznado quien tras ser un empresario con importantes inversiones en el sector inmobiliario, en el año 2012 es designado Presidente Municipal Interino de Morelia.

Diagrama 3. Actores urbanos de la iniciativa privada

Actores	Empresa	Desarrollo autorizado	Condiciones de autorización
Francisco Medina Chávez	Montaña Monarca S.A. de C.V.	Altozano	Áreas de recarga de mantos acuíferos, de riesgo por fallas geológicas, superficie de bosque de encino y pino, tierras ejidales, autorización de fraccionamientos sin apego a la LDUEMO
Dr. Marco Antonio Ramírez Villalón vicepresidente Enrique Ramírez Magaña presidente del consejo de administración	Organización Ramírez S.A. de C.V. Tres Marías S.A. de C.V.	Ciudad Tres Marías	Tierras ejidales, comercialización de áreas de donación y establecimiento de área natural protegida para asegurar la exclusividad del desarrollo, autorización de incentivos fiscales y concesión de aguas residuales
Manuel Nocetti Tiznado ⁸⁴	Inmobiliaria Villalongin S. A. de C.V. Residencial Torreón Nuevo S.A. de C.V.	Residencial Tinajero Residencial Torreón Nuevo	Fracciona en zonas inundables, que carecen de infraestructura social

Diagrama 3. Actores urbanos de la iniciativa privada. Elaboración propia con datos de actas de Cabildo.

⁸⁴ Participo como accionista y gerente de las siguiente sociedades anónimas de capital variable NOA, Promotora y Edificadora del Centro, Constructora e Inmobiliaria Villalongín, Residencial Torreón Nuevo, Grupo Gasomich, fue miembro de la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción, Presidente Nacional de la Organización Nacional de Emprendedores del Petróleo, Secretario Ejecutivo del Consejo Coordinador Empresarial del Estado de Michoacán y ha ocupado diversos cargos en la Delegación Michoacán de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de vivienda (CANADEVI) entre ellos el de Presidente, en 2011 también fue Presidente de la Comisión Latinoamericana de Empresarios de Combustible, además ha participado en diversos consejos entre ellos en 2008 fue Presidente del Consejo Consultivo del Instituto de Desarrollo Urbano de Morelia (IMDUM).

Estos actores además de que juegan un doble papel en su ámbito de actuación, se convierten en poderosos híbridos al mutar de las funciones e intereses del Estado a las funciones e intereses de la iniciativa privada, es decir, los representantes políticos se convierten en especuladores urbanos adquiriendo tierras de manera personal, y a su vez los empresarios se convierten en gobierno para facilitar la ejecución de sus proyectos inmobiliarios.

Instituciones ideológicas como la iglesia, la familia y la escuela ayudan también a interiorizar y legitimar los patrones urbanos establecidos por el Estado y los empresarios inmobiliarios, por ello en los complejos urbanos de las élites se crean escuelas exclusivas y permea una ideología religiosa, predominantemente católica, con la nomenclatura de vialidades alusiva a personajes religiosos, la instalación de monumentos y la construcción de iglesias en el interior de los centros comerciales.

3. 2 Marco jurídico para la planeación urbana

En nuestro país el marco jurídico para la planeación urbana surge del positivismo legal del que emanan, según la voluntad del legislador, leyes rígidas de carácter general y abstracto que defienden los intereses de las clases dominantes, con un lenguaje técnico impenetrable cuya interpretación y ejercicio implica la contratación de servicios profesionales, por lo que se convierte en un instrumento inaccesible para las clases populares (Hespanha 1998, Grossi 2004, De la Torre 1997, Bobbio 1989).

Como señala Arenal (1999), el Estado moderno, limitado solo por él mismo, crea las reglas del juego para todos, define y establece su propio límite con la extensión y temporalidad que determine su voluntad política. Así crea la jerarquía constitucional en la que establece que las leyes estatales y municipales deben apearse al marco jurídico del nivel federal.

En el tema urbano la Constitución Política señala que los municipios de acuerdo con las leyes federales y estatales estarán facultados para formular y aprobar la zonificación, los planes de desarrollo municipal, participar en la creación y administración de sus reservas y en la formulación de los planes de desarrollo regional, así como autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia en su jurisdicción territorial e intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana

y otorgar licencias y permisos para las construcciones⁸⁵. La responsabilidad de elaborar y operar los programas de desarrollo urbano recae fundamentalmente en este nivel de gobierno del Estado visible. A partir de que los municipios asumieron las facultades asignadas con la reforma constitucional de 1982 la transformación del espacio urbano es resultado de las políticas definidas por los Ayuntamientos y la práctica urbana de su aparato administrativo.

3.2.1 Leyes Federales

En el espacio institucional, que de acuerdo con Castells (1974) comprende los procesos sociales que parten del aparato jurídico y político y que modifican el espacio, se elaboran las leyes, códigos y reglamentos a los cuales se sujetarán las prácticas urbanas. Estos instrumentos son parte de la política urbana que se han convertido en un arma para favorecer la acumulación capitalista a través del control del territorio y la explotación de los recursos naturales.

En México el tema urbano toma forma a partir de la emisión de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) en 1976, aunque algunos estudios plantean su concreción a partir de las reformas constitucionales de 1982 (mediante las cuales se delegan las funciones urbanas a los municipios), mismas que llevan a la adecuación de la LGAH en 1983, año en que también se emite la Ley General de Planeación. Un instrumento que de manera paralela establece lineamientos en el tema urbano. En los análisis de la LGAH se manifiestan posiciones encontradas sobre sus efectos, algunos autores plantean que centralizó y limitó las atribuciones legislativas y operativas de las entidades porque las facultades y atribuciones otorgadas a los municipios originalmente estaban en manos de los gobiernos de los estados.

Ramírez (1989) señala que la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) fue utilizada por el Estado para afianzarse por la vía jurídica en la lucha social y política, ya que fueron los intereses urbanos y políticos de la burguesía los que se vieron favorecidos. Dicha ley como parte de un discurso ideologizado y demagógico plantea que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural mediante la vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar

⁸⁵ Artículo 115 fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

social, la interrelación de las ciudades y el campo, la distribución equitativa de los beneficios y cargas del proceso de urbanización, la regulación de mercado de terrenos y vivienda de interés social y popular, la conservación y mejoramiento del ambiente en los asentamientos humanos, así como la prevención, control y atención a riesgos y contingencias ambientales en los centros de población, entre otros⁸⁶. Pero en la práctica urbana se observa un fenómeno totalmente contrario, los gobiernos lejos de trabajar con base en estos lineamientos generales han impulsado un modelo de desarrollo urbano que se sustenta en la inequidad, la segregación y la depredación de los recursos naturales.

Por su parte la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), establece que los tres niveles de gobierno deberán contar con sus programas de desarrollo urbano y que la fundación de centros de población deberá realizarse en tierras susceptibles para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y respetando primordialmente las áreas naturales protegidas, el patrón de asentamiento rural y las comunidades indígenas⁸⁷. En Morelia estas disposiciones se han quedado solo en el nivel de un discurso que nos muestra que aun cuando el Estado tiene claro lo que debe hacer, pasa por encima de estas disposiciones que él mismo estableció. En Morelia, principalmente en el sur de la ciudad, los intereses inmobiliarios se anteponen, fincando sus desarrollos habitacionales y comerciales en tierras predominantemente agrícolas, de recarga de mantos acuíferos y que presentan condiciones de riesgo por fallas geológicas. En esas condiciones se crea un subcentro urbano, una nueva ciudad, la evaluación de impacto ambiental se convierte en un requisito documental que no garantiza el respeto y tratamiento adecuado de áreas naturales.

Ávila (2004b) señala que en todos los casos estas leyes plantean que la planeación urbana debe velar por el interés colectivo, y su objetivo central es mejorar la calidad de vida y proteger el medio ambiente, también resaltan el papel rector de los gobiernos locales y la importancia de la participación local en el proceso de la planeación urbana. Por lo que observa cierta consistencia entre las bases legales de la planeación urbana en México y los acuerdos internacionales sobre asentamientos urbanos y medio ambiente. Sin embargo estos instrumentos se convierten en parte de la política discursiva del

⁸⁶ Artículo 3, fracciones I, II, XII, XIII y XVI de la Ley General de Asentamientos Humanos.

⁸⁷ Capítulo IV instrumentos de política ambiental de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

estado porque en su aplicación impera la lógica ganancia de los grupos de poder económico.

3.2.2 Leyes estatales

De acuerdo con Ávila (1997) señala que la planificación urbana entendida, en su concepción ortodoxa como el instrumento a través del cual el Estado orienta y regula el desarrollo y el crecimiento de las ciudades en aras del interés colectivo, comenzó a institucionalizarse en Michoacán en los años ochenta durante la gestión gubernamental de Cuauhtémoc Cárdenas con la creación de instituciones y la emisión de leyes como la Secretaría de Urbanismo y Obras Públicas y la aprobación de la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio en 1983 que posibilitaron la elaboración de los planes directores de desarrollo urbano, se fomentó la urbanización popular con la creación de reservas territoriales, la autorización de fraccionamientos populares progresivos, la regularización de la tenencia de la tierra y la dotación de servicios urbanos. Se introdujo una nueva concepción de la planificación urbana, avanzada para la época, que planteó como objetivo central el mejoramiento de la calidad de vida y la protección del medio ambiente pero estos avances tendieron a revertirse a partir de 1987 con los cambios en la gestión gubernamental y la presión económica y política de grupos locales y regionales para ampliar los límites impuestos a la mancha urbana.

Los objetivos de estos grupos de poder con inversiones en el sector inmobiliario lograron concretarse a través de las reformas legales que los últimos años, en Michoacán han llevado a la derogación de dos instrumentos legales, La Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio de 1983 que perdió vigencia con la emisión de la nueva ley en 1995 en la cual se empieza a desvirtuar el sentido justicia social y protección de espacios naturales que imperaba en la ley anterior. Este proceso gradual de desregulación llevó a la emisión del Código de Desarrollo Urbano en el año 2007, instrumento que rige la planeación urbana en la actualidad, en el cual se ven reflejados los intereses del sector inmobiliario con establecimiento de mecanismos que les permiten dominar el espacio urbano. El sentido social y proteccionista de la ley de 1983 quedo atrás con la aprobación de este documento.

En la revisión cronológica de estas leyes, se observa la flexibilizar los mecanismos de protección de áreas naturales y asentamientos rurales, con la promoción de la inversión

de capital privado en la urbanización de superficies antes consideradas no urbanizables. Así mismo los controles establecidos para frenar la especulación de tierras se hicieron más generales y con ello se liberó el mercado de tierras a los especuladores inmobiliarios. La participación ciudadana también se acotó a la opinión en los procesos de elaboración de planes.

3.2.2.1 Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio de 1983

La Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio de 1983 del Estado de Michoacán de Ocampo (LDUATEMO), emitida en el periodo de gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano establecía la elaboración de planes de desarrollo urbano lo cual en principio refleja la intención de una política general de largo plazo que no se limitaba al establecimiento de instrumentos para la gestión urbana como se hace actualmente con los programas.

Esta ley tenía un alto sentido social que se ve reflejado en diversas disposiciones, entre ellas el artículo 22 que establece que los planes deben elaborarse con base en las características de las regiones del estado y sus condiciones, demográficas, económicas, sociales y culturales. La fracción IV de este presente legal precisa que el instrumento de planeación debe contener las políticas y procedimientos que permitan una más equitativa distribución de la propiedad inmueble para que esta pueda cumplir con su función social. Así mismo en el artículo 59 se establece que la política conservación, mejoramiento y crecimiento del centro de población debe contener las razones de beneficio social que motiven la delimitación de áreas, es decir, las declaratorias de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas, edificaciones o predios debían expresar las razones de beneficio social que justificaban su establecimiento.

Las autoridades debían vigilar que no se desvirtuara la finalidad social asignada a las reservas territoriales y que el beneficio social fuera la base en autorización o concesión para la construcción de fraccionamientos y conjuntos habitacionales de carácter popular. Así en LDUATEMO se promovía la construcción de vivienda popular, al establecer en su artículo 73 la obligación de las autoridades tanto estatales como municipales de

apoyar los fraccionamientos, conjuntos habitacionales y desarrollos urbanos de interés social en las áreas de reserva territorial⁸⁸.

La política de control de la especulación inmobiliaria era manifiesta con el establecimiento de disposiciones como la fracción IX del artículo 22 que marca la obligación de lograr una adecuada relación entre la oferta y la demanda de viviendas. Así mismo en el artículo 51 se prohíbe a las autoridades administrativas la expedición de permisos de construcción, licencias y autorizaciones que no estén apegadas al ordenamiento legal y se apercibe a los notarios públicos de no dar fe ni extender escrituras. La ley establece la ilegalidad y consecuente nulidad de las fusiones, subdivisiones, retificaciones y fraccionamientos que no estén autorizados o concesionados conforme a las disposiciones legales o que no realicen las obras o no satisfagan los requisitos que condicionan la autorización, entre los cuales se encuentra la prohibición de construir fraccionamientos con calles cerradas o privadas. El cambio de uso rural a urbano debía estar plenamente justificado y el incremento en el valor de la propiedad como consecuencia de la ejecución de obras de urbanización era objeto de gravamen.

Las disposiciones para la protección áreas naturales y asentamientos humanos rurales eran más contundentes, se consideraba entre los instrumentos para la regulación de los asentamientos humanos, planes de preservación y aprovechamiento del territorio. La ley establecía que la finalidad de la ordenación, regulación y aprovechamiento del territorio era mejorar las condiciones de vida de la población garantizando la preservación del medio natural y de la vida silvestre, y la adecuada interrelación de estos elementos con los centro de población para lograr su uso racional, era un elemento importante⁸⁹. Por su parte las reservas previstas en el plan también tenían como objetivo establecer un equilibrio adecuado entre el crecimiento de población y el medio ambiente, para ello ley clasificaba los espacios en urbanos, rústicos y dedicados a la conservación de un medio ambiente, en esta última clasificación se consideraba los bosques, praderas y mantos acuíferos. En estas zonas dedicadas a la conservación solo se autorizaban las

⁸⁹ Artículo 3, fracción VI de la LDUATEMO.

obras que aseguraran un beneficio social y fueran de uso común, por tanto se prohibía los fraccionamientos urbanos y campestres⁹⁰.

La participación de la ciudadanía tenía mayor alcance, podían sugerir la modificación o cancelación de programas de desarrollo urbano y emitir opinión sobre las solicitudes de concesión para el fraccionamiento de terrenos y la autorización de los usos de suelo y localización de infraestructura⁹¹.

Este instrumento aún se enmarcaba dentro de la política proteccionista del Estado que como señala Ávila (1997) introdujo una nueva concepción de la planificación urbana, avanzada para la época que se revirtió con los cambios en la gestión gubernamental y la presión económica y política de grupos locales y regionales para ampliar los límites impuestos a la mancha urbana.

3.2.2.2 Ley de Desarrollo Urbano de 1995

En 1995 durante la administración de Ausencio Chávez Hernández se publica la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, misma que abroga la LDUATEMO. Aun cuando esta ley mantuvo muchos de los postulados del ordenamiento anterior, el sentido social se empieza a desdibujar y es notoria una mayor permisibilidad utilizando términos más abstractos y generales. En relación a las tierras agrícolas y forestales, así como las destinadas a la preservación ecológica, se establece que estos espacios deberán utilizarse «preferentemente» para dichos fines, dejando abierta la posibilidad de su urbanización.

Este ordenamiento incorporó las reformas realizadas al artículo 27 constitucional en 1992, al contemplar la coordinación con el gobierno federal para la congruencia de las políticas agrarias con los programas de desarrollo urbano para la expropiación o aportación de tierras ejidales y comunales para el crecimiento de la ciudad, así como para el establecimiento de las zonas de urbanización ejidal.

Se planteó la implementación de programas sociales para que los titulares de derechos ejidales y comunales cuyas tierras fueran incorporadas al desarrollo urbano y la vivienda, se integraran a las actividades económicas sociales y urbanas mediante la

⁹⁰ Artículos 8 fracción XII, 67, 71, 84 y 118 de la LDUATEMO.

⁹¹ Artículo 43 de la LDUATEMO.

capacitación para la producción y comercialización de bienes y servicios, y el apoyo para la constitución y consolidación de empresas en las que participaran ejidatarios y comuneros⁹². Una política urbana de escritorio que en el caso de Morelia nunca llegó a concretarse porque irónicamente hoy tenemos a los antiguos propietarios de las tierras del desarrollo inmobiliario Altozano dando mantenimiento a los carritos del club de golf⁹³ y las mujeres trabajando en el servicio doméstico en las casas de los fraccionamientos construidos en su territorio, esa es la integración y el bienestar que ha traído para esta población el modelo de urbanización, los empresarios que se enriquecieron con sus tierras ahora son sus patrones.

3.2.2.3 Código de Desarrollo Urbano de 2007

El Código de Desarrollo Urbano publicado en 2007 bajo el mandato de Lázaro Cárdenas Batel, además de ser un documento ambiguo y con poca fundamentación técnica y jurídica, suprime la intervención del Congreso del Estado en la fundación y fijación de límites de los centros de población. La edificación y mejoramiento de vivienda de interés social deja de ser prioritaria y la participación ciudadana se burocratiza reduciendo la intervención de los sectores sociales y ampliando la participación del sector privado. En este Código aparece el sistema de transferencia de potencialidades como un instrumento que sirve a los empresarios inmobiliarios para incrementar el potencial de urbanización del suelo.

El cambio en la terminología de ley a código se enmarca en la tendencia de centralizar y concentrar la atribuciones urbanas y de reducir principios generales inspirados en valores de justicia social a un cúmulo de procedimientos e instrumentos para facilitar a los inversionistas inmobiliarios el logro de sus objetivos. Refleja además la visión inmediatista de la política urbana que no garantiza la preservación de recursos naturales para las futuras generaciones.

En estos instrumentos jurídicos de carácter estatal se ha sustentado la gestión urbana en el nivel municipal, ya que aun cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los Ayuntamientos están facultados para aprobar los bandos de

⁹² Artículos 110, 140, 153 y 243 Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo de 1995.

⁹³ En entrevista con la hija de un ex ejidatario de Jesús del Monte, al cuestionarla sobre la actividad a la que se dedican ahora sus hermanos tras la venta de las tierras que cultivaban, comenta que uno de sus hermanos ahora trabaja para los que les vendió dando mantenimiento a los carros de golf.

policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de sus competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, en este nivel de gobierno no se ha elaborado reglamento en el tema urbano por tanto las actuaciones se sustentan en la ley estatal lo cual constituye una ilegalidad de origen puesto que la instancia municipal no es competente para aplicar el instrumento que compete al gobierno del estado.

La concepción positivista, legalista, desde la cual surgen estos nuevos instrumentos legales que establecen los lineamientos generales para la política urbana, se suma a la desregularización operada en los últimos años para fortalecer a los empresarios inmobiliarios y representa un retroceso en el camino para lograr un modelo de urbanización sostenible y equilibrado. Este modelo urbano integrador y respetuoso de la naturaleza, se convierte cada vez más en una quimera porque políticos y empresarios no son capaces siquiera de cumplir el orden legal establecido, quienes detentan el poder económico y político se valen de los vacíos legales para no acatar la norma, la interpretan de modo que el logro de sus objetivos esté garantizado, promueven reformas para que la ley se acomode a sus intereses⁹⁴ o simplemente no acatan la norma, como dicen los comuneros, hacen lo que quieren.

3.3 Programas de desarrollo urbano en Morelia

De acuerdo con Ávila (2007) la planificación urbana se orienta hacia la ampliación de los límites del crecimiento urbano legitimando la expansión de la ciudad en zonas no destinadas para ese fin y liberando un número de hectáreas para la urbanización. En este proceso la planificación pierde el rumbo y el objetivo por el cual fue creada e inició un proceso de regresión porque cada modificación del plan de desarrollo urbano se tradujo en una más deficiente técnicamente y con menor contenido social y ambiental.

Ávila (2004b) señala que otro factor que influyó en el dismantelamiento de la planeación fue la presión económica y política de los grupos locales por ampliar los límites impuestos a la mancha urbana porque que la urbanización llevaba asociadas

⁹⁴ Como ha ocurrido en el caso de el Área Natural Protegida de la Loma de Santa María donde han modificado decretos e instrumentos administrativos para construir la vialidad.

enormes ganancias económicas para los especuladores del suelo y fraccionadores así como grandes beneficios políticos para líderes y dirigentes. Entre los cambios importantes que marcaron el nuevo sentido de la planeación urbana esta la sustitución de los planes por los programas que reflejo la nueva política inmediateista que posibilitaba las modificaciones periódicas y cancelaba la posibilidad de una planeación de largo plazo.

En este contexto enmarca las primeras modificación realizada al plan elaborado en 1983 que tenía un horizonte de planeación a 20 años y quedo sin efecto con las adecuaciones realizadas en 1987 y en 1991 mediante las cuales se liberaron 10 mil hectáreas para el crecimiento urbano en menos de 10 años, las reservas ecológicas se convirtieron en reservas para el crecimiento urbano y se consintió la especulación del suelo con las reformas al artículo 27 constitucional (*idem*).

El estrecho vínculo entre los grupos de poder económico y el gobierno municipal y estatal llevó a que en 1998 en la administración de Salvador López Orduña se modificara el programa de desarrollo urbano y en 2004 en la administración de Fausto Vallejo Figueroa se realizó una nueva modificación que no considero las propuestas y observaciones hechas por académicos y ecologista (*idem*).

En este proceso el programa de desarrollo urbano se convierte en un instrumento pragmático que establece las políticas de la de zonificación primaria y secundaria, un mecanismo a través del cual los políticos estatales y municipales facilitan la comercialización y urbanización de tierras a las clases dominantes.

3.3.1 Programas 2004 y 2010

Ávila (2004b) señala entre los puntos críticos de esta propuesta que el ámbito de aplicación del programa se triplica al pasar de 30,000 a 90,000 ha.; los usos y destinos del suelo trastocan de forma estructural la dinámica urbano rural, la propuesta de vialidad regional y metropolitana induce un mayor crecimiento urbano y tiene un impacto ambiental importante sobre las cuencas del río Chiquito y Grande al atravesarlas; la introducción de nuevas vialidades en áreas naturales protegidas; las reservas ecológicas prácticamente se convierten en reservas para el crecimiento urbano;

se propone la creación de una zona de reserva patrimonial para ofertar suelo barato en un área no apta para el crecimiento urbano.

En el comparativo que se presenta en las estrategias del Programa de Desarrollo Urbano del año 2004, la superficie del centro de población de Morelia, que comprende las zonas urbanizadas, urbanizables y no urbanizables⁹⁵, se incrementó 61, 033.47 ha., al pasar de 27, 851.40 en 1998 a 88, 884.87 ha., en el 2003, pero en las modificaciones realizadas a dicho programa en 2010 la superficie se reduce a 40,724.1 ha., debido esto a la propuesta de dejar fuera las áreas de protección de las cuencas del Rio Grande y Chiquito para ser atendidas por el Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio que se encontraba en proceso de elaboración.

Según los datos de este instrumento de planeación el área urbana registró un crecimiento de 2, 661.40⁹⁶, ha., al contar en 1998 con 8,100.00 ha., y para 2004 con 10,761.40 ha. Las áreas urbanizables destinadas al crecimiento de la ciudad a corto, mediano y largo plazo representaban un total de 11, 452.82 ha., de las cuales únicamente 1,423.3 ha., correspondientes al 12.42% eran pequeña propiedad, el resto 10, 029.52 ha., que representaba el 87.57%, eran terrenos ejidales. Ante el porcentaje tan alto que representaban las tierras ejidales de las superficies urbanizables, se planteó que su incorporación al desarrollo urbano dependería del reconocimiento e interés de cada comunidad agraria, se daría mediante un proceso programado con la Secretaría de la Reforma Agraria y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Sin embargo las políticas de crecimiento planteaban la consolidación del crecimiento físico de Morelia en las reservas de tierra ejidales y la participación del gobierno en el mercado del suelo para el control de la especulación.

Del total de reservas, 9,224.09 ha., constituían las reservas urbanas y 2,228.73 ha., eran reservas suburbanas que comprendían bordes, cuencas menores y reservas suburbanas de los asentamientos incorporados según el programa. Las provisiones para el

⁹⁵ Por ser de conservación y preservación del medio ambiente urbano, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas y que fueron consideradas bajo principios de sustentabilidad pág. 12 del PDUCPM 2004

⁹⁶ Estas cifras de acuerdo con Ávila (2014) son ficticias y se usaron para justificar las modificaciones a los programas, porque el crecimiento urbano que se planteó no corresponde al crecimiento demográfico.

crecimiento futuro, más allá del largo plazo, en 2004 comprendían 9, 765.47 ha., así las provisiones para el crecimiento actual y futuro sumaban en total 21, 218.29 ha. En este programa se estimó la población para 2020 en 1'113,622 habitantes, por tanto el área para albergarla sería de 11, 523.41 ha.⁹⁷, que a su vez servirían para absorber y resolver los fenómenos de especulación y acaparamiento. Esta estimación de crecimiento demográfico errónea, como señala Ávila (2014) fue el argumento del cual se sirvieron los gobiernos para ampliar los límites del centro de población sobre áreas naturales antes consideradas no urbanizables.

Las áreas no urbanizables en dicho programa consideradas para el equilibrio del medio ambiente del centro de población, zonas para la conservación y preservación de afloramiento de manantiales, infiltración de los mantos acuíferos de las cuencas del Río Chiquito y menores para el control de sus avenidas causantes de riesgos por inundaciones y acarreo de material a las áreas habitacionales del sur de la ciudad, suman un total de 56, 905. 18 ha.⁹⁸.

No obstante la reducción del polígono del ámbito de aplicación del programa en 2010 por la decisión de dejar la atención de áreas de protección de cuencas hidrológicas al Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio, se observa como el área urbana se duplicó con respecto al 2004 al abarcar ahora una superficie de 20,120.8 ha⁹⁹, mientras que las fracciones de suelo urbanizable se redujeron a la mitad 9,963.0 ha.¹⁰⁰ y el suelo no urbanizable abarcó solo 10, 640.0 ha¹⁰¹.

En el comparativo de los programas de desarrollo urbano 2004 y 2010 (*cfr.* Tabla 3) se observa que los criterios de densidad habitacional se incrementan en las zonas suburbanas, estratégicas para el control de los límites del área urbana y de transición

⁹⁷ Con una densidad de 96 habitantes por hectárea

⁹⁸ En 1998 eran 12, 581.60 hectáreas y en 2004, 56,905.02 hectáreas, se incrementó 44,323.42 por abarcar las zonas que eran objeto del Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio.

⁹⁹ De acuerdo con los catálogos de colonias y calles del municipio de Morelia de 2004 a 2012 se han autorizado 113 colonias

¹⁰⁰ En el desglose se puede observar que de esas 9,963.0 ha. 9,444.7 corresponden a zonas habitacionales de vivienda rural, zonas de protección agropecuaria, de usos agrícolas y pecuarios.

¹⁰¹ Las mismas cifras se mantienen en las adecuaciones hechas al programa en 2012.

hacia las áreas de preservación ecológica, pero es evidente que este criterio es utilizado según los intereses de los empresarios¹⁰².

Tabla 3. Densidad habitacional 2004-2010

Clasificación de densidades	Programa 2004 Habitantes/hectárea	Programa 2010 Habitantes/hectárea
Suburbana	26.16	50
Baja	148.24	51-150
Media	327.00	151-300
Alta	436	300-500

Tabla 3. Comparativo de densidad habitacional 2004-2010. Elaboración propia con datos de los Programas de Desarrollo Urbano.

El Programa de 2004 establece que ningún cambio de uso o destino del suelo es procedente, si resulta incompatible con el uso predominante del área o zona en que se ubica, sin embargo en las imágenes (*cf.* imagen 2, 10 y 18) se puede ver y se constata con información proporcionada en entrevistas que el complejo Altozano se asentó sobre zonas boscosas y áreas de cultivo altamente productivas que representaban una fuente importante para la subsistencia de los campesinos del lugar.

¹⁰² El desarrollo habitacional “Tres Marias” conserva una densidad suburbana en una superficie de 459 ha., cuando en esos límites no es necesaria la preservación, por tanto se considera que esta medida responde al interés de estos capitalistas de tener espacios exclusivos.



Imagen 10. Transición entre bosque de encino y zona urbana en Altozano. Archivo propio de noviembre de 2013.

En las modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia aprobadas en 2010, se reconoce que las tendencias de crecimiento, especulación, fraccionamiento y subdivisión irregular del suelo sobre todos los puntos cardinales de la ciudad, conllevan a la futura urbanización de la periferia ante la falta de capacidad administrativa para hacer acto de autoridad, es evidente que con este planteamiento el consultor que elabora el diagnóstico del programa se refiere a las acciones de lotificación que realizan los grupos populares y no a la irregularidad que se presenta también en los desarrollo de élite, lo cual expresa una visión clasista de este instrumento de planeación.

En la estrategia territorial de este programa se inventa el coeficiente de urbanización (CUR)¹⁰³ como un mecanismo para permitir la urbanización de áreas que en principio fueron decretadas como no urbanizables, pero a través de este argumento se denominan ahora suelo rustico. En el programa se plantea que este mecanismo tiene la finalidad de

¹⁰³ De acuerdo con el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2010, el CUR, representa el porcentaje máximo a urbanizar de la superficie total de un predio, concentrada preferentemente en una sola zona según las características territoriales del predio, de tal forma que permanezcan sin alterar las coberturas vegetales y los usos del suelo actuales.

restringir la urbanización en un predio, según el grado de impacto urbano o ambiental que generen los procesos de urbanización de un área determinada, pero es claro que este coeficiente tiene como objetivo permitir la urbanización áreas con valor ambiental y tierras agrícolas, de no ser así simplemente se mantendría el status de suelo no urbanizable. Las zonas a urbanizar de acuerdo con el programa se determinan también a partir de las manifestaciones de impacto ambiental, instrumento que pierde credibilidad según la institución a que se encargue su elaboración y la decisión se vuelve más discrecional cuando el programa deja abierta la posibilidad de decretar zonas urbanizables según los estudios que tenga el Ayuntamiento.

La tabla de compatibilidad de usos de suelo es otro instrumento técnico del que se vale administración para la toma de decisiones, en el año 2012 se realizaron adecuaciones y se modificó la norma para determinar la intensidad de uso del suelo. Como parte de los mecanismos para incrementar dicha intensidad se plantó el sistema de transferencia de potencialidades de uso de suelo,¹⁰⁴ que funciona como una estrategia para incrementar el potencial de suelo con base en el potencial no utilizado en zonas de monumentos históricos, áreas naturales protegidas, de protección especial y predios que no hayan desarrollado al máximo el aprovechamiento permitido¹⁰⁵. Estos mecanismos además de dar paso a la urbanización en tierras dedicadas a la actividad agrícola y zonas con alto valor ecológico, han contribuido a la proliferación de desarrollos habitacionales en condominio que generan una mayor rentabilidad para los empresarios.

En las adecuaciones realizadas al programa de desarrollo urbano del centro de población de Morelia en 2012¹⁰⁶, nuevamente se modifica la tabla de compatibilidad de usos del suelo para incrementar el potencial, además se establece un dispositivo que plantea la posibilidad de modificar parcialmente este instrumento técnico cada vez que se presenten dificultades derivadas de anteriores modificaciones¹⁰⁷, también se realizan

¹⁰⁴ Mecanismo que también contempla el Código de Desarrollo Urbano en su artículo 171

¹⁰⁵ La utilización de este mecanismo permite al Ayuntamiento recibir la donación del 10% de dicha potencialidad que debe ser administrada mediante un fideicomiso y destinar recursos a rescatar, restituir o restaurar los valores particulares del predio emisor cuando se encuentren en áreas de conservación patrimonial o en suelo de conservación, así como a la realización de obras en beneficio y fomento equilibrado del desarrollo urbano.

¹⁰⁶ Aprobadas por el Ayuntamiento el 18 de julio de 2012 y publicadas en el Periódico oficial del Estado el 01 de agosto de 2012

¹⁰⁷ Esto significa que la tabla se puede modificar cuando se identifiquen de errores, omisiones o inconsistencia; falta de claridad en la aplicación de la norma, ocasionando interpretaciones diferentes; identificación de aspectos de conflicto entre las mismas normas del programa, o con la normatividad de

cambios en los usos genéricos y específicos. Todas estas adecuaciones se realizan pretextando la simplificación de trámites administrativos.

En este documento se señala que el crecimiento del centro de población se ha dado en su mayoría sobre tierras de propiedad ejidal en plena especulación y aun cuando se reconoce como derechos de vía los cauces de ríos, arroyos y barrancas, así como los derechos de paso entre parcelas, se ha permitido la proliferación de fraccionamientos cerrados que clausuran las servidumbres de paso.

En el programa 2010 se plantea que las estrategias de crecimiento se orientarán al poniente y oriente de la ciudad, mientras que en el sur se reducirá la intensidad por las condiciones topográficas de la Loma de Santa María y la preocupación por el crecimiento urbano especulativo sobre las Cuencas de los Ríos Grande y Chiquito. Así mismo se reconoce la existencia de numerosos baldíos intraurbanos y reservas que permitirían evitar el crecimiento hacia el sur. Sin embargo se observa que los permisos en trámite para urbanizar en diferentes zonas de la ciudad comprenden una superficie total de 40,710 ha., de las cuales casi la mitad se encuentra en el sur, exclusivamente con el proyecto inmobiliario Altozano que tenía una superficie de 14,284 ha. Aun cuando particularmente esta zona, de acuerdo con el diagnóstico del programa, reunía todas las problemáticas y condicionantes de planeación como la falta de obras de infraestructura, abasto de agua, protección de cuencas, inundación de aguas abajo sobre la ciudad, drenaje pluvial, asentamientos irregulares, gestación de asentamientos irregulares, se programó la urbanización en el corto, mediano y largo plazo que abarcaría de 2009 al 2015, periodo en el que resolverían los inconvenientes del lugar con políticas de gestión encaminadas al crecimiento, mejoramiento, reordenamiento urbano, conservación, densificación, ordenamiento ecológico del territorio y áreas naturales protegidas. Lo que representa una contradicción de origen ya que si el espíritu de la política fuera la protección y conservación simplemente la zona no se hubiera abierto a la urbanización.

otros ordenamientos jurídicos o planes de jerarquía superior; el reconocimiento de normas que no contribuyen total o parcialmente a la estrategia y objetivos del programa; la indefinición de ciertos límites territoriales en la aplicación de la zonificación secundaria ocasionada por la escala del programa (1:50000) con la escala del levantamiento topográfico de los proyectos ejecutivos urbanos.

Las alianzas y acuerdos para consolidar los proyectos inmobiliarios se establecen con diversos actores, no es casual que la Cámara Nacional de Desarrolladores de Vivienda (CANADEVI) en Michoacán, señale un déficit de vivienda en Morelia de más de 28 mil casas y sea justamente esta cifra que tiene planteado construir el proyecto Altozano¹⁰⁸, número que resulta absurdo puesto que en 2005 el Censo de Población y Vivienda registró 163, 059 viviendas en el municipio y la población no se ha incrementado de manera considerable para requerir ese número de viviendas, que además no están al alcance de los sectores populares, la misma CANADEVI señala que solo el 15% de la oferta total de vivienda es económica.

Los problemas urbanos que tenemos actualmente en el sur de la ciudad de Morelia se deben en parte a que se ha planteado como medios para el desarrollo urbano la desincorporación de tierra ejidal¹⁰⁹, la asociación entre propietarios e inversionistas¹¹⁰, la comercialización, la gestión urbana inmobiliaria, la desregulación y simplificación administrativa, y la promoción de inversionistas a través de convenios de facilidades administrativas.

3.3.2 Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona Sur

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona Sur de Morelia (PPDUZSM), se encuentra actualmente en proceso de validación por parte de la ciudadanía, para ello el gobierno municipal convocó a la realización de dos foros de consulta en medio de una serie de irregularidades que reseñaremos en un apartado del capítulo siguiente, por tanto en este apartado presentaremos únicamente el análisis de los contenidos de dicho programa.

En principio, los objetivos específicos establecidos en este instrumento de planeación están desvinculados con el objetivo general que plantea “lograr la integración armónica de la zona sur a la ciudad de Morelia, imponiendo las condicionantes necesarias para la mitigación de impactos ambientales producto del desarrollo urbano, aumentando el

¹⁰⁸ En charla con asesor inmobiliario de Altozano mencionó que la cifra es veinticinco mil

¹⁰⁹ El proyecto de Programa Estatal de Desarrollo Urbano 2008-2030 también contempla en su línea estratégica sobre territorialidad impulsar la incorporación de suelo ejidal como una acción encaminada a lograr el control sobre usos, reservas y destinos del suelo en los centros urbanos.

¹¹⁰ Que ha dado lugar a casos como el de San Miguel del Monte donde se construirá un desarrollo habitacional en una superficie de 40 hectáreas de bosque de pino, mediante un acuerdo entre la empresa y los ejidatarios, donde la empresa se compromete a regularizar las tierras e introducir los servicios y en esas condiciones dejar la mitad de la superficie a los ejidatarios.

grado de conservación de los recursos naturales de la región y equilibrando las zonas marginadas con la zona sur”.

Es difícil alcanzar este objetivo cuando para ello se plantea: obtener las condiciones para que el desarrollo urbano genere derrama económica y la distribuya localmente; en el ordenamiento territorial ratificar los límites del crecimiento sobre zonas forestales; en desarrollo urbano reconocer que la urbanización del sur de Morelia es una realidad que se debe afrontar responsablemente por todos los sectores de la sociedad y establecer un sistema de movilidad regional y local que mitigue los impactos urbanos y ambientales del desarrollo en el sur de la ciudad. El objetivo general del Programa Parcial del Sur de alguna manera cumple con lo que estipulado el Código de Desarrollo Urbano que señala en la fracción II del artículo 206, que dichos objetivos se deben establecer en función del medio ambiente, la actividad económica y el desarrollo social esperado para el municipio, pero en los objetivos específicos se establecen acciones mínimas con las cuales no se lograra revertir el modelo urbano que predomina en el sur de la ciudad, mismo que refleja la fragmentación del territorio y la segregación de amplios sectores de la sociedad.

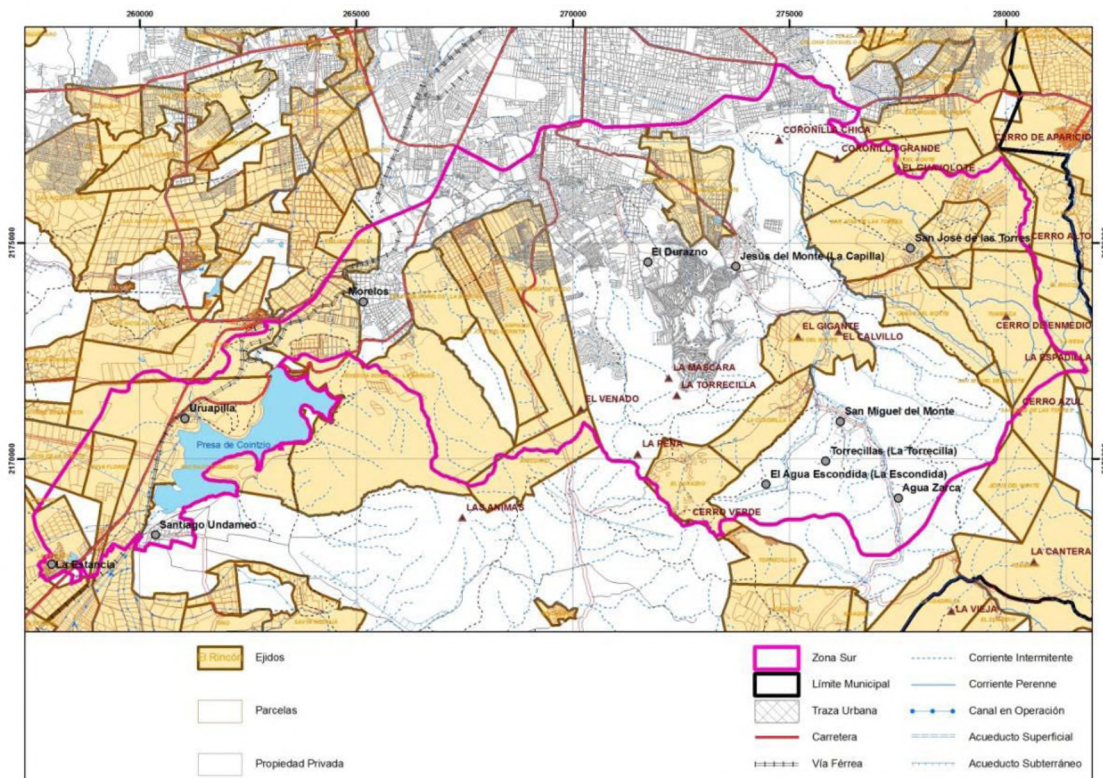
Las políticas de desarrollo urbano que se establecen en el PPDUZSM son cinco: de reordenamiento urbano donde la gestión territorial está dirigida a la reotificación y la gestión social; de crecimiento que plantea el desarrollo urbano formal; de consolidación con la aplicación de programas sociales y densificación; y de control mediante una estrategia de vigilancia. Para toda el área del proyecto inmobiliario Altozano se plantea el crecimiento y reordenamiento urbano, lo cual implica que esta zona se continua abriendo a la urbanización sin tomar en cuenta las cuestiones ambientales que en el diagnóstico de este programa se señalan, su importancia por la recarga de mantos acuíferos, las superficies de bosque y las condiciones de riesgo por las fallas y fracturas geológicas presentes en el lugar.

La política de crecimiento que se establece para Altozano contradice el planteamiento realizado en el objetivo general del PPDUZSM, se destaca este polígono como subzona de desarrollo urbano formal que presenta un suelo urbano con una superficie total de 339.0 ha., de las cuales 266.5 ha., presentan nula intensidad de ocupación, en tanto que, como suelo urbanizable se detectan 104.1 ha., para uso habitacional de baja densidad

de un total de 139.2 ha., con otros aprovechamientos urbanos. Al concebir esta superficie como subzona de baja densidad habitacional con muy baja intensidad de ocupación y que aún mantiene superficie urbana habitacional disponible¹¹¹ se justifica el crecimiento urbano proyectado en el lugar y se deja ver cómo un aliado del proyecto inmobiliario a la empresa que elabora el Programa y al Ayuntamiento como responsable de su aprobación.

Este instrumento de planeación está lleno de contradicciones puesto que por un lado se plantea una política de crecimiento urbano para esta zona estratégica en la recarga de acuíferos, y por otro lado se establece un proyecto específico de identificación, conservación y manejo sustentable de zonas de recarga de acuíferos, se plantea la necesidad de identificar, conservar y mejorar estas zonas para facilitar los procesos de infiltración. Sin embargo la superficie de Altozano que está identificada con estas características y que debería ser objeto de conservación y manejo sustentable se considera “el escenario deseable para la expansión de la ciudad, en pleno cumplimiento a todas a cada una de las leyes en la materia y de conformidad con las autorizaciones gubernamentales para el fraccionamiento y subdivisión del suelo, de las construcciones y del funcionamiento de los giros establecimientos”. Esta connotación de desarrollo urbano formal que se da a este desarrollo inmobiliario de élite es contradictoria puesto que en el diagnóstico del mismo programa se puede observar en mapa 5 que el polígono ubicado en las inmediaciones de El Durazno, al centro de la imagen, corresponde al área donde se asienta la zona comercial conocida como Paseo Altozano misma que aún conserva el régimen ejidal y como señalamos en el capítulo dos, en esta superficie se encontraba la parcela escolar del ejido.

¹¹¹ Páginas 184 y 185 PDUZSM



Mapa 2. Tenencia de la tierra. Fuente CONURBA

En otro apartado del PDUZSM se plantea que Altozano deberá satisfacer de forma autónoma su infraestructura y equipamiento para albergar una población futura con un total de 20,308 acciones de vivienda *en una superficie de 983.1 ha*, y densidad máxima integrada de 20.6 viv/ha para todo el desarrollo. Como se puede observar la superficie se incrementa de manera exponencial y se intenta justificar la urbanización al señalar que se considera favorable la concentración de vivienda en sitios estratégicos para lograr más áreas verdes y espacios abiertos. También se intenta conseguir la validación y apoyo al plantear que “el carácter detonador de ocupación de la zona sur de la ciudad requiere del involucramiento de los desarrolladores para resolver la conectividad vial con el resto de la ciudad de Morelia sin poner en riesgo la protección y conservación del área natural protegida de la Loma de Santa María y bajo consenso social”.

La planeación urbana además de avalar actos que ponen en riesgo recursos naturales como el agua, el bosque, así como la seguridad y el patrimonio de las personas, termina siendo parte del discurso del Estado porque en la práctica vemos que no se ha dado el consenso social para la construcción de la obra vial, contrario a ello se han llevado a cabo acciones de represión contra en movimiento ciudadano. En un acto arbitrario el

gobierno decide arrancar los trabajos de la obra aun cuando en la estrategia territorial y de zonificación de usos del suelo del PDUZSM se plantea definir como áreas aptas para el desarrollo urbano las que se encuentren exentas de riesgos naturales¹¹² para salvaguardar la seguridad de la población y garantizar la estabilidad de las obras.

Resulta además contradictorio que se establezca una política de control para el polígono de Jesús del Monte, orientada a la inspección y vigilancia de las zonas no urbanizables, porque de acuerdo con su diagnóstico la especulación y fraccionamiento irregular del suelo se encuentra en proceso creciente, por ello se plantea la necesidad de imponer sanciones para detener la urbanización y subdivisión del suelo. Para la misma zona se establece una política diferente según los actores urbanos a quienes se dirige, para Altozano la política de crecimiento y para los urbanizadores populares en Jesús del Monte políticas de control y estricta vigilancia. Además resulta paradójico que se liberen grandes superficies para urbanizar en el polígono estratégico del proyecto Altozano y a la vez se reconozca que existe un superávit de suelo urbano y urbanizable hacia todos los puntos cardinales de la ciudad según el diagnóstico de los baldíos intraurbanos y lotes vacantes.

El apoyo que se otorga al proyecto Altozano también se intenta justificar en la generación de empleos por parte de la empresa, se plantea que el desarrollo presenta las condiciones para favorecer el empleo de los habitantes. Hecho que desde la perspectiva del Estado, favorece la calidad de vida con menores tiempos de traslado y que igualmente a los giros de comercio y servicios les favorece contratar al personal residente. Así mediante distintas estrategias el Estado con estos instrumentos de planeación y las reformas legales ha avalado el acaparamiento de tierras por parte de los empresarios inmobiliarios, ha consentido la desposesión del patrimonio que por muchos años ha constituido el medio de subsistencia de las comunidades originarias del lugar. No obstante se reconozca en el proyecto específico de aprovechamiento sustentable de las zonas con uso agrícola, pecuario y agropecuario, la necesidad de poner en marcha acciones que incidan en los diversos aspectos que tienen que ver con la producción agrícola y pecuaria para la generación de ingresos para aliviar la pobreza¹¹³,

¹¹² Como puede ser fractura geológica, causes de los arroyos y ríos, infraestructura eléctrica, zonas inundables y las zonas de posibles derrumbes debido a la existencia de pendientes topográficas superiores al 15%, Página 209 PDUZSM

¹¹³ Página 10 del PDUZSM

con las políticas de crecimiento urbano para estas zonas lo que se prevé es que continúe el desmantelamiento de tierras al sector rural, provocando con ello una mayor pobreza patrimonial y alimentaria.

Respecto a la estructura urbana aun cuando el PPDUZSM señala que el Código de Desarrollo Urbano del Estado establece la integración de sectores, distritos y barrios, se plantea que por las características particulares de la zona sur se establecen tres categorías; centro metropolitano, subcentro urbano y subzonas o distritos, considerando a Altozano dentro de las dos últimas categorías. Como un “subcentro urbano con jerarquía urbana por la concentración de equipamiento y servicios que permiten descargar funciones del centro urbano de Morelia¹¹⁴” y se plantea como área urbana una superficie de 141.53 ha. y como área no urbanizable 39.16 ha., donde se permitirá una densidad de hasta 120 viv/ha. Esta categorización que se da como subcentro y al considerarse un desarrollo mixto tiene permitidos los usos genéricos; habitacional, hotelería y servicios de alojamiento, comercio y servicios.

De acuerdo con la tabla de compatibilidades y usos del suelo en esa superficie se tiene prohibido en los usos específicos; vivienda rural y suburbana, así como establecimientos de sexo servicios, centros de readaptación social, industrias de riesgo, deshuesaderos y talleres de reparación de maquinarias, también están prohibidos el aprovechamiento de recursos naturales, áreas forestales, plantación y cuidado de árboles, reforestación con fines de rehabilitación, santuarios de vida silvestre, unidades de manejo ambiental, aserraderos, ecoturismo, aprovechamiento recreativo y deportivo, remolque, campismo y cabañas, invernadero, viveros y plantas de ornato, así como actividades primarias tales como aprovechamientos agropecuarios, agrícola de temporal y riego, usos pecuarios, aprovechamiento agrosilvopastoril, cría de ganado e instalaciones para la apicultura. También se prohíbe en los usos genéricos de educación la instalación de telesecundarias y tecnológicos agropecuarios. Esta categoría que se da al subcentro adquiere un trato especial porque prácticamente todos los usos genéricos y específicos de un proyecto urbano de élite le son permitidos y se prohíben las actividades primarias y la infraestructura y servicios para sectores campesinos y populares, también se prohíbe el aprovechamiento de recursos naturales, que finalmente

¹¹⁴ Página 212 del PPDUZSM

es lo que están vendiendo los empresarios inmobiliarios en la zona, la naturaleza, el paisaje boscoso que aún se observa.

Con las políticas de planeación urbana que se plantean en este programa, especialmente las dirigidas al crecimiento y consolidación de uno de los proyectos inmobiliarios de élite de la ciudad, como es el caso de Altozano, podemos constatar que como señala Lojkin (1979) “la planificación urbana es resultado de acuerdos más o menos explícitos celebrados entre los dirigentes del aparato del Estado, algunos intereses económicos y financieros, y un puñado de hombres políticos locales y que la política urbana también es una forma ideológica que encubre los verdaderos intereses que el Estado promueve, no es una auténtica planificación en el sentido de una actividad conductora de la urbanización más bien obedece a la lógica de la segregación social”.

3. 4 Reflexiones finales

Los empresarios inmobiliarios han obtenido el apoyo institucional para concretar sus proyectos mediante diferentes estrategias, que se concentran en un proceso donde el Estado invisible toma las decisiones estratégicas para favorecer intereses particulares de políticos y empresarios, mientras que el Estado visible a través de los poderes ejecutivo legislativo y judicial, se encarga de institucionalizar esas decisiones estratégicas en las políticas urbanas. Para ello emite leyes en las que se faculta para realizar las funciones urbanas de planeación y ejecución de acciones establecidas en los programas y se da también el poder de sancionar por medio de su aparato de justicia las conductas que establece como delictivas.

Las leyes a través de las cuales se ejerce la planeación urbana emanan del aparato jurídico del Estado por tanto generalmente protegen los intereses de los grupos dominantes. Las reformas operadas los últimos años se intentan justificar en la pretensión de lograr una mayor justicia social pero su objetivo real ha sido establecer las condiciones para permitir la intervención de la iniciativa privada en la definición de políticas urbanas. No obstante políticos y empresarios, no son siquiera capaces de cumplir el marco jurídico establecido por ellos, constantemente promueven reformas o aprovechan los vacíos legales para lograr sus objetivos.

El análisis de los programas de desarrollo urbano nos muestra que este instrumento es contradictorio porque por un lado se reconoce el valor ambiental de algunas zonas y se muestra preocupación por la integración social del territorio, pero esto termina siendo solo parte de un discurso con el cual se pretende legitimar la acción del Estado, porque por otro lado los programas han sido el mecanismo a través del cual se ha liberado grandes extensiones de tierra para la urbanización de áreas naturales que históricamente han sido protegidas mediante diversos instrumentos jurídicos.

Por su parte el Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona Sur es una muestra de que la planeación finalmente es resultado de acuerdos más o menos explícitos celebrados entre los dirigentes del Estado y los intereses económicos, porque se enfoca a legitimar el modelo de urbanización que promueve Altozano y a establecer las condiciones para que el promotor de este proyecto inmobiliario pueda disponer libremente del territorio.

Capítulo 4. Políticas urbanas: entre la legalidad y la ilegalidad

En este capítulo se presentan seis políticas urbanas que se definen en el pleno del Ayuntamiento a través de la autorización de dictámenes en los cuales la legalidad e ilegalidad se hacen presentes.

La primera se refiere a las facultades urbanas asignadas al Ayuntamiento, mismas que mediante acuerdo se delegan al Secretario de Desarrollo Urbano del Municipio, una práctica que desde 1999 se vuelve común en las administraciones municipales para hacer discrecional la toma de decisiones en torno a los usos de suelo y autorización de fraccionamientos.

Las modificaciones a los programas de desarrollo urbano que autoriza el órgano colegiado en medio de una serie de complicidades e irregularidades que evidencian los compromisos de liberar las zonas no urbanizables para que los grupos inmobiliarios puedan disponer de ellas, es una práctica urbana que también se documenta y analiza en este apartado.

La autorización de usos de suelo y fraccionamientos sobre áreas de bosque y superficies con riesgos por deslizamiento de taludes es otra política urbana que se ve reflejada en los diferentes casos que se analizan en este apartado como son Tres Puentes, Cerro Verde, La Campiña y Cumbres de las Américas. En los cuales se observa la interpretación y aplicación diferente que se hace de los ordenamientos legales según los actores involucrados. En este apartado también se presenta la percepción del Ayuntamiento en torno a la desincorporación del Área Natural Protegida de la Loma de Santa María que evidencia la complicidad del gobierno municipal con el gobierno estatal en la realización de dicho acto. Además se presenta la autorización del incremento del coeficiente de urbanización que se otorga a la empresa DECOMICH en la última administración municipal de Fausto Vallejo Figueroa, descatando los lineamientos de construcción establecidos para el centro histórico.

La venta de áreas de donación es otra política que se documentó en el periodo 2003-2007, misma que revela la enajenación indiscriminada de estos espacios importantes para la estructuración de la ciudad. También se observa que por algunas superficies el

Ayuntamiento recibe cantidades millonarias que no se ven reflejadas en los recursos del Fondo para la compra de reservas territoriales para la construcción de vivienda, donde se establece debía concentrarse el dinero proveniente de dichas ventas.

Otra política urbana que se presenta en un apartado de este capítulo, es la privatización de espacios públicos que se realiza mediante actos en los cuales el Ayuntamiento interviene directamente, como la venta de la calle Guayana para la construcción del estacionamiento del centro comercial plaza las Américas. La privatización del espacio público también se da por la construcción de bardas perimetrales en los fraccionamientos, que impiden la continuidad de las calles y el libre tránsito de las personas, estas obras aun cuando no son ejecutadas directamente por el Ayuntamiento, éste participa de manera indirecta al autorizar los fraccionamientos y no supervisar que cumplan con lo establecido en la ley u ordenar su demolición una vez que son construidas.

Finalmente se presenta la política de criminalización de fraccionadores populares que promueve la administración de Fausto Vallejo en el periodo 2002-2004 y que se concreta con la adición de artículos al Código Penal del Estado en los que se establecen delitos contra el desarrollo urbano para castigar a quienes promuevan asentamientos irregulares.

4.1 Delegación de facultades a los Secretarios de Desarrollo Urbano del Municipio

Las políticas urbanas que aprueba el Ayuntamiento de Morelia se intentan sustentar en el marco legal, pero leyes e instrumentos normativos son interpretados y usados según conviene a los intereses económicos y políticos dominantes. Una práctica que se ha convertido en un mecanismo para otorgar concesiones de manera discrecional a los empresarios inmobiliarios, es la delegación de facultades a los secretarios de desarrollo urbano para autorizar licencias o permisos de construcción para fraccionamientos, conjuntos habitacionales, subdivisiones, fusiones, lotificaciones y relotificaciones.

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán

establecen como facultad del Ayuntamiento¹¹⁵ el formular, aprobar y administrar la zonificación y los programas de desarrollo urbano con acciones encaminadas controlar, vigilar y autorizar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicción territorial, así como otorgar licencias y permisos de construcción de acuerdo a lo dispuesto en la ley y los programas de desarrollo urbano¹¹⁶, pero a su vez el artículo 228 de la ley estatal señala que para el cumplimiento de la facultad que tiene el Ayuntamiento de fraccionar, subdividir, relotificar y fusionar terrenos podrá *auxiliarse* de una o varias entidades promotoras del desarrollo urbano, que estarán facultadas para la compra-venta de bienes inmuebles destinados preferentemente al interés social. Mientras el artículo 277 del mismo ordenamiento legal señala que los Ayuntamientos, a través de sus dependencias encargadas del desarrollo urbano, expedirán los dictámenes de uso de suelo, respecto de todas las acciones de aprovechamiento urbano como son obras, acciones, inversiones y servicios que en materia de desarrollo urbano se pretendan realizar.

Estos dispositivos que establece el Estado para delegar las facultades son interpretados como la posibilidad de una transferencia total de atribuciones para evitar la negociación y concertación en el órgano colegiado, cuando artículo 228 es muy claro al señalar que el Ayuntamiento se «auxiliara» de las instancias de desarrollo urbano, en el mismo sentido el artículo 277 plantea las dependencias encargadas del desarrollo urbano como un medio para la realización de funciones, se entiende que estos apoyos son de carácter técnico y no en la toma de decisiones que por su importancia debe asumir el Ayuntamiento.

Al iniciar la administración de Salvador Galván Infante en 1999¹¹⁷ se plantea la necesidad de acreditar el nombramiento del titular de la SDOUPCHE para que tenga personalidad jurídica ante las instancias federales y estatales. En la misma sesión el propio Secretario solicita autorización para poder entregar licencias de construcción en las diferentes modalidades de acuerdo a la ley. La Comisión de Urbanismo y Obras Públicas determina¹¹⁸ otorgar las facultades al secretario siempre y cuando adquiriera

¹¹⁵ Como órgano colegiado, electo popularmente de manera directa integrado por el Presidente Municipal, el Síndico y los Regidores.

¹¹⁶ Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos artículos 115 fracción V, Ley General de Asentamientos Humanos artículo 9, Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán artículo 14.

¹¹⁷ Sesión Ordinaria del 22 de enero de 1999.

¹¹⁸ En sesión ordinaria del 26 de febrero de 1999.

personalidad jurídica para el seguimiento a juicios en materia penal y de amparo, y rinda un informe mensual detallado a la comisión para la autorización definitiva de algunos asuntos, además se le apercibe de apegarse a la ley en las autorizaciones que emita. El dictamen es aprobado por mayoría con el voto en contra del Regidor Manuel Avilés Sánchez quien interpone un recurso de revocación¹¹⁹ y señala que la LDUEMO no atribuye al Ayuntamiento solamente la evaluación y el control por tanto considera que se le está delegando un poder ilegítimo al secretario.

En mayo del año 2000 se da un relevo SDUOPCHE y asume el cargo el Ing. Mariano Carreón Gibón a quien se le conceden las mismas facultades, nuevamente el Regidor Manuel Avilés Sánchez se inconforma pero su queja no prospera. Esta delegación de facultades, como se puede ver en la tabla 4, se vuelve una práctica común en las siguientes administraciones para actuar con discrecionalidad al autorizar los cambios de uso de suelo y las licencias de construcción.

¹¹⁹ Sesión ordinaria del 30 de marzo, se instruye al Director Jurídico para que sustancie el recurso y formule un proyecto de resolución. En sesión ordinaria del 15 de abril de 1999 el recurso es desechado argumentando improcedencia según el Código de Procedimientos Civiles.

Tabla 4. Delegación de facultades a los Secretarios de Desarrollo Urbano del Municipio

1999	2000	2002	2005	2008	2010
<p>26/02/99 Se otorgan facultades al titular de la SDUOPCHE bajo las siguientes condiciones; siempre y cuando adquiera personalidad jurídica para el seguimiento de juicios en materia penal y de amparo, rendir un informe mensual, informando ampliamente sobre los asuntos resueltos positivamente, así como los que no se pudieron atender, especificando técnica y jurídicamente por qué no procedió la autorización, enviando el expediente técnico del caso concreto a la comisión para su revisión y resolución final. Informar sobre las peticiones de autorización definitivas de fraccionamientos populares, crecimiento urbano y obras públicas. Las autorizaciones de fraccionamientos, conjuntos habitacionales, notificaciones, lotificaciones, subdivisiones y fusiones deberán cumplir lo dispuesto por el artículo 153 de la LDUEMO. Cualquier omisión de información será estudiada y resuelta por la comisión, se aprueba el acuerdo por mayoría, 12 votos a favor y 2 en contra</p> <p>Se autoriza también al Secretario para que a nombre del Ayuntamiento lleve a cabo convenios con la instancias federales y estatales y pacte obra pública</p> <p>03/03/99 El Regidor Manuel Santos Avilés Sánchez interpone recurso de revocación, el 26/02/99, se admite en trámite y se instruye al director jurídico para formule un proyecto de resolución</p> <p>15/04/99 Se desecha el recurso de revocación. El regidor comenta que es el cuarto mes y no se ha realizado ningún control y evaluación del Secretario. Manifiesta que la Ley es muy clara y no dice evaluación y control por parte de los Ayuntamientos y que se está delegando un poder ilegítimo.</p> <p>30/07/99 Se plantea que el Secretario no está bajo el mando del Cabildo porque no informa.</p> <p>17/12/99 Regidor Manuel Santos Avilés Sánchez refiere que el Ayuntamiento no ha cumplido con la ley en el caso de las autorizaciones de los fraccionamientos porque se delegaron las facultades.</p>	<p>13/03/00. El secretario de SDUOPCHE no observó el artículo 182 de la LDUEMO que señala los requisitos para autorizar nuevos fraccionamientos en el "La Floresta Michoacana"</p> <p>30/05/00 Existen irregularidades en los dictámenes no se dan a revisión antes de firmar. Se otorgan facultades al nuevo titular de la SDUOPCHE Ing. Mariano Carreón Girón, se aprueba por mayoría con 5 votos en contra, El regidor Manuel Santos Avilés Sánchez interpone recurso de revocación, se le niega con base en art. 128 y 277 LDUEMO</p> <p>31/08/00 Solicitud al Secretario para regularice los informes mensuales, porque facilita las cosas al constructor no supervisa conforme a la ley</p> <p>14/09/2000 se señala que el Secretario tiene cuatro meses sin entregar el informe.</p> <p>13/10/00 El titular de la SDUOPCHE envía listado como informe. No está desempeñando bien las facultades concedidas. Autoriza La nomenclatura infringiendo el artículo 182 de la LDUEMO.</p>	<p>13/02/02 Propuesta de aprobación en su caso, del acuerdo para delegar facultades al Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, con base en el artículo 92 de la Ley Orgánica Municipal.</p>	<p>07/01/05 Delegación de facultades con fundamento en art. 32 incisos a) fracciones IV, V, VI, VII, VIII b) I, III, XIX y 49 de la LOM, 10 IV, 14, 176, 277, 278 de la LDUEMO, 6 II, 7 VII, II de la LEEPAEM O. Se aprueba por unanimidad. El Regidor Merced Orrostieta plantea que se presente un informe mensual sobre los cambios de uso de suelo para fraccionar y las vialidades. El Presidente señala que la medida se toma para no entorpecer más los trámites burocráticos y agilizar, que el esfuerzo se haga para competir con otras ciudades.</p>	<p>14/05/08 Addendum presentado por la comisión de desarrollo urbano y obras públicas que se hace al acuerdo de fecha 07 de marzo de 2008 y que otorga a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio ambiente Municipal la facultad contenida en la fracción XXII del artículo 277 del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo relativa a autorizar o negar los desarrollos en condominio, cuyo número de unidades no sea mayor a 20. Se ratifican las facultades concedidas al secretario en acuerdo anterior.</p> <p>14/08/08 El Director Jurídico municipal Emiliano Martínez Coronel pone a consideración adicionar al acuerdo de fecha 07 de marzo de 2008, el otorgamiento de facultades al titular del departamento de licencias de construcción para que de manera indistinta al Secretario, única y exclusivamente pueda ejercer las atribuciones de la fracción IV del artículo 277 del Código de Desarrollo Urbano que se refiere a otorgar o negar licencias de construcción, remodelación, ampliación, restauración o demolición de inmuebles.</p> <p>18/11/08 Revocación del acuerdo de facultades otorgadas al Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente para sustituirlo por un nuevo acuerdo donde se autoriza a dicho Secretario a emitir dictámenes, autorizaciones y acuerdos que establece el artículo 277 del Código de desarrollo urbano, excepto los dictámenes de uso de suelo en fraccionamientos para áreas verdes y los vistos buenos para nuevos desarrollos que serán dictaminados por la Comisiones de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.</p>	<p>14/05/10 Dictamen que faculta a la secretaria de desarrollo urbano y medio ambiente para que otorgue las autorizaciones de transferencia de potencialidad de desarrollo urbano previstas en el título octavo, del capítulo I del libro primero del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, en los aprovechamientos urbanos cuyo terreno virtual requerido sea igual o menor a 25m², sin que para ello sea requisito la opinión técnica del Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia y de la Comisión de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del H. Ayuntamiento y su posterior aprobación por parte del honorable Cabildo de Morelia. Se aprueba por unanimidad</p>

Tabla 4. Delegación de facultades a los Secretarios de Desarrollo Urbano del Municipio. Elaboración propia con datos de actas de Cabildo.

En el año 1999 se ubicó el primer registro en el que se delegan facultades al Secretario de Desarrollo Urbano, Obras Públicas, Centro Histórico y Ecología (SDUOPCHE). En el acuerdo se establecen condiciones como la presentación de informes detallados que permitirían a la Comisión de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Ayuntamiento resolver en definitiva los asuntos relacionados con el crecimiento urbano, sin embargo de acuerdo con los constantes señalamientos que hace el Regidor Manuel Santos Avilés, el titular de la Secretaría actúa con libertad en la autorización de cambios de uso de suelo y licencias de construcción, sin acatar el artículo 182 de la LDUEMO, que marca los requisitos para la autorización definitiva de fraccionamientos, por tanto contraviene también lo estipulado en el artículo 269 de la misma ley, que establece que los permisos de construcción, licencias y autorizaciones deberán ser acordes con los programas de desarrollo urbano y cumplir con lo que marca la ley.

En esta administración un Regidor evidencia las irregularidades que se presentan a partir la delegación de facultades y defiende que el órgano colegiado asuma sus atribuciones en el tema, lo cual no sucede en el año 2002 donde el gobierno priista de Fausto Vallejo Figueroa acuerda la delegación de facultades al titular de la SDUMA con fundamento en el artículo 92 de la Ley Orgánica Municipal que establece que para el ejercicio de sus atribuciones el Ayuntamiento se *auxiliará* de las dependencias, entidades y unidades administrativas necesarias, que estarán bajo las órdenes del Presidente Municipal, ordenamiento que claramente establece el *auxilio* de dichas autoridades, sin embargo la ley se interpreta en el sentido de transferir la facultad a esta dependencia.

Para el año 2005 en el gobierno panista de Salvador López Orduña, el fundamento jurídico para la delegación de facultades se refuerza al sustentarse ahora en tres ordenamientos legales de carácter estatal (ver tabla 4), además el presidente municipal intenta justificar la medida en la intención de lograr eficiencia administrativa para el crecimiento de la ciudad. El acuerdo es aprobado por mayoría aun cuando tímidamente un regidor intenta que se condicione a la entrega de informes mensuales sobre los cambios de uso de suelo y la autorización de fraccionamientos y vialidades.

En marzo de 2008 se otorgan amplias facultades al titular de la SDUMA, dos meses después se propone un addendum para que pueda además autorizar los desarrollos en condominio que no rebasen las 20 unidades y tres meses después el director jurídico del Ayuntamiento propone adicionar el acuerdo para que se autorice al departamento de licencias para pueda también otorgar licencias de construcción, remodelación, ampliación, restauración y demolición de inmuebles, finalmente en noviembre del mismo año se plantea la revocación del acuerdo aprobado en marzo para sustituirlo por uno nuevo en el cual, no solo se mantienen todas las facultades concedidas sino además se agrega la fracción XXI que faculta al secretario para autorizar o negar permisos de rectificación de autorización de un desarrollo o desarrollo en condominio. En este acto se usa un lenguaje que confunde ya que con términos como «negar» «revocar» «única y exclusivamente» pareciera que se está restringiendo cuando en realidad lo que se hace es ampliar las facultades concedidas.

En 2007 con la emisión del Código de Desarrollo Urbano se crea el sistema de transferencia de potencialidades de desarrollo urbano, instrumento que permitiría cumplir con las políticas y estrategias del Programa del Centro de Población de Morelia, y que plantea que el propietario de un predio cuyo coeficiente de ocupación del suelo y densidad no se encuentre utilizado en su totalidad, puede transferir el porcentaje no utilizado a un predio aledaño¹²⁰. En 2010 se concede al Secretario la facultad de autorizar el uso de este instrumento en superficies iguales o menores a 25m², dejando expresamente fuera de esta decisión al Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia, a la Comisión de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, así como al Ayuntamiento en pleno, al plantear que no será necesaria la opinión técnica y aprobación de estas instancias, en una decisión que reviste particular importancia porque implica la posibilidad de urbanizar superficies que no tienen las condiciones adecuadas y por ello requieren tomar de otros predios ese potencial.

Las leyes efectivamente establecen dispositivos para que Ayuntamiento se auxilie de autoridades administrativas para cumplir con las facultades que le competen, pero el carácter general y abstracto de estas disposiciones ha sido aprovechado por los

¹²⁰ Libro primero, título octavo del fomento al desarrollo urbano, capítulo I de la transferencia de potencialidad del desarrollo urbano, artículo 168 del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.

gobiernos para realizar una interpretación que le permite generar las condiciones para favorecer a los grupos aliados, en caso de Morelia la delegación de facultades a los secretarios de SDUOPCHE, ahora SDUMA, anula el contrapeso que podría presentarse en el órgano colegiado en la toma de decisiones y la posibilidad de un análisis detenido por parte de los regidores, a la vez que permite a los inversionistas inmobiliarios establecer acuerdos con estos funcionarios para asegurar la aprobación de sus proyectos. Además la política urbana se vuelve discrecional porque las decisiones se toman en este ámbito cerrado y las acciones acordadas no se transparentan. Por ello muchas de las violaciones a las disposiciones urbanas pasan desapercibidas o la ciudadanía tiene conocimiento de ellas cuando se han concretado, cuando se observan las transformaciones en el espacio.

4.2 Modificaciones a los Programas de Desarrollo Urbano

Los cambios realizados a los Programas de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia (PDUCPM) se autorizan sin acatar los preceptos legales que establecen los procedimientos de elaboración y aprobación de estos instrumentos. Los planteamientos de los integrantes del Ayuntamiento en las sesiones para aprobación de dichos programas dan cuenta de que la planeación urbana no es más que un discurso demagógico que legitima la actuación del Estado.

4.2.1 Modificaciones en 1998

El dictamen para modificar el programa en 1998, aprobado en la sesión extraordinaria realizada el 9 de diciembre y continuada el 16 del mismo mes (ver anexo 1), presenta una serie de irregularidades que hacen suponer que el acta fue maquillada para no mostrar los cambios que infringiendo diversas disposiciones legales se aprobarían en el nuevo instrumento de planeación. En estas sesiones es evidente la prisa para que el dictamen se votara sin mayor discusión, el ocultamiento de la información vertida por los ecologistas y exceso de intervenciones por parte de los integrantes del Ayuntamiento que intentan legitimar el proceso.

En sesión ordinaria del 23 de octubre de 1998 se anuncia a los integrantes del Ayuntamiento que el IMDUM había terminado el programa director de desarrollo urbano y como parte del discurso legitimador se señala que al documento se incorporan

las observaciones recabadas en la consulta popular¹²¹ y que se contaba con la aprobación del Colegio de Arquitectos.

En sesión extraordinaria del nueve de diciembre el programa es presentado por el Arq. José Luis Rodríguez García, Director del IMDUM, ante los integrantes del Ayuntamiento para su discusión y aprobación¹²². El Regidor Alejandro Martín Ruiz Vega pide que se pase a votación porque dice:

La ciudad de Morelia necesita de proyectos a futuro y no a corto plazo, con una visión en la que los morelianos tengan la oportunidad de desarrollarse como ciudadanos en los ámbitos industrial, habitacional y de espacios educativos, recreativos y por supuesto de reserva ecológica. Señala que a la fecha se tiene vigente el plan de 1991, que han pasado siete años en los cuales el crecimiento de la población ha rebasado las expectativas, por tanto debe existir una normatividad para dar un mejor ordenamiento y considera esto se puede lograr con el programa (acta de Cabildo 09/12/98).

Esta intervención intenta justificar las modificaciones al programa argumentando el incremento de población que como vimos en primer capítulo según datos del INEGI en los últimos años las cifras no se han disparado, incluso se ha observado un decrecimiento poblacional. También se plantea una visión desarrollista que resalta la necesidad de que la ciudad se expanda como condición para mejorar las condiciones de vida de los morelianos.

Después de la intervención de éste Regidor se decreta un receso en la sesión para el análisis por parte de las diferentes fracciones partidistas. La aprobación del programa se retoma en sesión extraordinaria el miércoles 16 de diciembre. Se inicia con la intervención del Regidor Ignacio Mendoza Jiménez quien solicita autorización para que el Consejo Estatal de Ecología (COEEO) manifieste su punto de vista sobre las modificaciones al programa. El Síndico Municipal niega la solicitud porque dice “los tiempos para la consulta del proyecto han sido agotados”, sin embargo el Regidor insiste por lo que se aprueba la intervención del Maestro Guillermo Vargas Uribe entonces Presidente del COEEO, y del ecologista Carlos Padilla Massieu. En el acta

¹²¹ La consulta popular se realizó en el mes de diciembre de 1997. Se plantea también que se giro una serie de oficios a las dependencias gubernamentales para dar cumplimiento al artículo 76 de la Ley de Desarrollo Urbano, vigente en ese año, que señala “una vez formulados los proyectos de programas de desarrollo urbano, establecidos en la ley, serán remitidos por la dependencia coordinadora a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano y si es el caso, a la Comisión Municipal de Desarrollo Urbano respectiva, para que emitan su opinión.

¹²² El acta solo señala que hace una exposición amplia, sustentada en documentos, diapositivas y planos.

no se asientan sus observaciones pero si la réplica que el Síndico pide al Director del IMDUM realice respecto a la cual se describe:

Da contestación a los aspectos jurídicos, demográficos, territoriales ambientales y políticos que fueron planteados, haciendo énfasis en los aspectos contenidos en el artículo 82 de la Ley de Desarrollo Urbano, que se refiere a los casos en los cuales es procedente la cancelación o modificación de un programa de desarrollo urbano, así mismo hizo referencia a las cifras de población procedentes de los datos censales de los años 1995 y 1996, adecuados con los datos proporcionados por el Organismo Operador de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento y la Comisión Federal de Electricidad que se refieren a la población flotante que usualmente no es registrada en los censos. En relación con los aspectos territoriales hizo mención del ámbito de aplicación del programa mismo que coincide con el plan director de 1991, con excepción de la incorporación de 1167.52 ha., que corresponden a los asentamientos humanos que por determinación del Congreso del Estado fueron ratificados como pertenecientes al municipio de Morelia. Por lo que se refiere a los aspectos ambientales hizo una gran descripción de todas las consideraciones que en este importante aspecto contiene el programa, mencionando expresamente las cinco modalidades de los espacios de protección ecológica que suman un total de 15221.20 ha., superficie que referida al total de la población proyectada para el 2015, nos da una relación de 105 metros cuadrados por habitante, cifra que corresponde a los espacios ecológicos al interior de la mancha urbana es de 24.6 habitantes/hectárea (acta de Cabildo 16/12/1998).

El Síndico somete a votación el programa porque dice se han escuchado las opiniones de todos los regidores, aunque las mismas no aparecen en el acta, se aprueba con doce votos a favor y dos en contra. Pero el Regidor Ignacio Mendoza Jiménez nuevamente interviene y propone que se apruebe primero en lo general y luego se discuta en lo particular, propuesta que se aprueba con once votos a favor y tres en contra. El primer punto que se discute se refiere a la observación del Presidente del COEECO sobre la vialidad que se abrirá por la avenida Sansón Flores, a través de la reserva ecológica de la Loma de Santa María, para contar con un acceso alternativo para la parte alta, por los daños ambientales que representa dicha obra se vota la eliminación de la propuesta con once votos a favor y tres en contra. La segunda observación se refiere al cambio de uso de suelo de dos polígonos en la parte alta de Santa María, la propuesta del IMDUM era destinar los predios a un uso habitacional de baja densidad (100 hab/ha) con algunos condicionantes para lograr el desarrollo sustentable del área. Este planteamiento es rechazado con cinco votos a favor y nueve en contra y se aprueba por mayoría la propuesta de la Regidora Pilar Ibarrola Macouzet de que se aplicara lo establecido en el programa de manejo del Área Natural Protegida de la Loma de Santa María elaborado por el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias.

Sin embargo en sesión ordinaria del 23 de diciembre, el Regidor Carlos Primo Torres Arenal solicita se retome el caso, señala que en su opinión la votación en su momento se refería a lo que presuntamente establecía el programa de manejo y al no referirse a los polígonos motivo de la discusión, en su opinión queda en estado de indefinición la decisión tomada, este actor mediante un albazo logra que se retome la propuesta del IMDUM, misma que se aprueba con seis votos a favor, dos en contra y cuatro abstenciones. Está superficie de 84 ha., mediante acuerdo el 7 de diciembre, en dictamen que presenta la Comisión de Medio Ambiente y Ecología, se decreta como área de preservación ecológica de acuerdo con la fracción IX del artículo 2 de la LDUemo, que declara de utilidad pública la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente de los centros de población, pero sólo nueve días después, como se observa en el anexo 1, se modificó su estatus. Como se señaló en el dictamen permaneció como área de preservación ecológica sólo hasta que la autoridad competente consideró lo contrario y así lo hizo saber mediante un decreto que modificó el Programa de Desarrollo Urbano nueve días después. Este acto es reflejo del apoyo que los actores políticos de los órganos de representación del Estado brindan a los grupos de poder económico a través de las modificaciones a los programas, mediante las cuales se logran los cambios de uso de suelo que les permiten concretar sus proyectos en el marco de una supuesta legalidad que difícilmente esconde la ilegalidad de estos procesos.

En la siguiente administración en sesión ordinaria del 28 de abril de 2009 el nuevo Presidente Municipal Salvador Galván Infante informa sobre la elaboración del programa de desarrollo urbano, mismo que no contaba aún con las firmas para su publicación¹²³. Se presentan discursos contradictorios respecto la gestión urbana en la ciudad, el Presidente desde una posición demagógica y discurso político señala:

La ciudad de Morelia tiene un programa de desarrollo urbano como pocos a nivel nacional, ha habido muchos comentarios y señalamientos incluso al grado de decir que se está evitando la posibilidad de inversiones por no autorizar los cambios de uso de suelo, pero se trata de un asunto de costumbres que se venían dando porque bastaba con que alguien fuera a solicitar un permiso para remover escombros y levantamiento de tierra o hacer arreglos en ciertos terrenos y esto provocaba la creación de asentamientos irregulares que en el futuro el propio Ayuntamiento

¹²³ Se plantea una confusión sobre el documento final, se realizó un cotejo para encontrar el documento al cual el IMDUM había realizado modificaciones de forma. Finalmente se informa sobre la publicación del documento en la sesión ordinaria del 15 de mayo.

tenía que regularizar como casos consumados sin apearse en lo más mínimo a la normatividad (acta de Cabildo, 28/04/2014).

Un discurso muy alejado de la práctica urbana que se gestó en esta administración en la que, como veremos a lo largo de esta investigación, se autorizó la construcción de fraccionamientos en zonas ecológicas y se aprobó el proyecto general de uso de suelo de Altozano. Ávila (2004b) señala que “el cambio de uso de suelo de ecológico a urbano autorizado de manera inmediata tras la aprobación del Programa de Desarrollo Urbano en 1998, marcó la pauta de lo que haría la administración de Salvador Galván Infante en la que se autorizaron varios fraccionamientos en zonas de reserva y preservación ecológica; la especulación y los cambios del uso de suelo siguieron creciendo en la ciudad; nuevas tierras ejidales fueron adquiridas y los grupos de poder local empezaron a percibir que el programa vigente hasta el 2018 era ya insuficiente para afianzar sus inversiones en bienes raíces”.

El discurso de Salvador Galván Infante además se contradice con lo que manifiesta en la misma sesión el Regidor Baltazar Tena Martínez “son reiterados los casos de hechos consumados en que el Programa de Desarrollo Urbano, las leyes y los reglamentos sirven para nada más que como mera tramitología”. En el mismo sentido el Regidor Alejandro Flores Rojas señala que en los últimos años se había provocado un crecimiento desenfrenado de la ciudad, sin un orden real de alguna autoridad, a su vez la Regidora Alejandra Castro González planteaba que si no se toman cartas en el asunto se estaría en una anarquía que cada vez sería más difícil controlar.

El Presidente Municipal intenta posicionar la idea de que en su administración se frenó el crecimiento y la especulación urbana, incluso a costa de frenar el desarrollo económico, pero los registros muestran que estando como encargado del despacho del Ayuntamiento su Síndico Municipal Ing. Augusto Caire Arria, en la recta final de esa administración, se autorizó el dictamen de uso de suelo para el proyecto general del desarrollo inmobiliario Altozano, aun cuando algunos Regidores señalaron que contravenía el Programa de Desarrollo Urbano y que la superficie de tierra era ejidal.

4.2.2 Modificaciones en 2004

En el año 2004 la modificación del Programa de Desarrollo Urbano, nuevamente se justificó en el crecimiento poblacional, ahora las cifras se sustentaron en estimaciones

del Consejo Estatal de Población. Se planteó que se realizaron diversas reuniones y que se dio una participación amplia de la ciudadanía en foros y reuniones temáticas, sin embargo Ávila (2004b) señala que las propuestas y observaciones hechas por académicos y ecologistas fueron consideradas no procedentes mientras que las hechas por los desarrolladores inmobiliarios fueron procedentes. Además señala entre los puntos críticos de esta propuesta, la ampliación del área de aplicación que pasa de 30 mil a 90 ha., la afectación de la dinámica urbano rural con los usos y destinos del suelo, los daños a las cuencas del río Chiquito y Grande con la propuesta de vialidad regional y metropolitana y la introducción de nuevas vialidades en áreas naturales protegidas. Plantea que las reservas ecológicas prácticamente se convierten en reservas para el crecimiento urbano. Sin embargo Fausto Vallejo Figueroa señala que será el documento más importante que se heredara a la ciudad¹²⁴.

El único motivo de discusión en la aprobación del dictamen fue el resolutivo para conservar el trazo de acceso a la zona de Santa María que cruzaría por la reserva territorial de Ocolusen y se entroncaría con la avenida Jesús del Monte en el predio conocido como la Charca, ante lo cual el Presidente señala:

Es necesario hacer nuevas vialidades porque si no Morelia se va a ahogar y va a impactar en la vida de los morelianos y en su medio ambiente. Urge que se hagan nuevas vialidades porque si no la ciudad será un caos, porque la gente seguirá comprando vehículos, porque la calidad del transporte público no es adecuada, y no cometamos el error de cerrar posibilidades, sin estudio técnico previo¹²⁵ ...creo que nos deberíamos sentir satisfechos de tres o cuatro aspectos ambientales y ecológicos de los que sufría Morelia, uno resuelto con planta de tratamiento de aguas negras, pendiente la clausura del basurero actual y la creación de uno en otro terreno que sea verdaderamente relleno sanitario, otro aspecto fundamental es la creación del Área Natural Protegida de la Mintzita, y algo más, la voluntad del Gobernador de que se adquieran los terrenos para que sean de dominio público, y buscar mecanismos para adquirir los terrenos de los filtros viejos, también nos ha manifestado la posibilidad de adquirir las tierras de la ribera de la presa de Cointzio (acta de Cabildo, 12/08/05).

En la modificación de este programa se utiliza la participación de la ciudadanía en los foros de consulta para legitimar los cambios realizados y se resaltan las acciones en materia ecológica para esconder la apertura de zonas estratégicas para la preservación del medio ambiente natural, pero irónicamente esta modificación se sustenta en el artículo 44 de la LOM, que señalan que las funciones de las comisiones de ecología y

¹²⁴ Sesión ordinaria del 12 de agosto de 2004.

¹²⁵ Esto último lo comenta ante la insistencia del Regidor Armando Sánchez Murillo de que se cancelara la posibilidad de construir la vialidad por el boulevard Sansón Flores, por los problemas de tráfico que se generarían y el peligro de deslaves.

urbanismo del Ayuntamiento estarán encaminadas a favorecer el desarrollo sustentable del municipio, preservar el derecho de todas las personas a disfrutar de un ambiente sano, promover la preservación y la restauración del equilibrio ecológico, la protección al ambiente y los recursos naturales. Además Fausto Vallejo muestra abiertamente su apoyo a la construcción de la vialidad que afectaría el Área Natural Protegida de la Loma de Santa María y pondría en riesgo la vida y el patrimonio de las personas en la zona. Con su discurso deja ver su interés en generar condiciones de bienestar para las clases medias y altas al considerar que la solución a los problemas de movilidad está en la adquisición de vehículos y la apertura de nuevas vialidades, y mostrar desinterés por mejorar la calidad del transporte público que sirve principalmente a los pobres urbanos.

En la segunda administración de Salvador López Orduña el 30 de noviembre de 2007, prácticamente en el último mes de este trienio, se aprueba por unanimidad mediante un addendum al Programa de Desarrollo Urbano una solicitud de cambio de uso de suelo presentada por la unión de propietarios del Plan la Garita.. Este acto por un lado contraviene el artículo 124 de la LDUEMO que señala que los cambios de uso o destino de suelo deberán realizarse de conformidad con el Programa de Desarrollo Urbano establecido, la actuación se vuelve más ilegal cuando se sustenta en el dispositivo del artículo 125 de la misma ley que señala que todo cambio de uso o destino de suelo que pretendan llevar a cabo los particulares o las autoridades en la entidad, deberá contar con estudio técnico que lo justifique, a efecto de ser aprobado por el Ayuntamiento, si lo considera procedente.

En la última administración de Fausto Vallejo Figueroa en el año 2008, algunos los regidores reprueban la práctica de los empresarios inmobiliarios de infringir la ley, de construir sin la autorización correspondiente porque saben que una vez consumada la obra sólo se enfrentan a una multa y anulan la posibilidad de que se les niegue la autorización por la falta de alguno de los requisitos estipulados en la ley. Además critican el crecimiento urbano anárquico, sobre zonas inundables y de riesgo, anteponiendo los intereses económicos.

En este periodo de gobierno el Presidente Municipal plantea una política enérgica contra los fraccionadores clandestinos misma que aplicará en alianza con instituciones estatales como la Procuraduría de Justicia y la Secretaria de Gobierno. También plantea la

reserva de la información sobre las zonas que se abrirán a la urbanización para evitar la especulación, además intenta justificar la construcción del nuevo libramiento y plantea la necesidad de modificar el Programa de Desarrollo Urbano.

En el año 2009 se aprueba por mayoría un dictamen para enviar al Congreso Local una iniciativa de reforma al artículo décimo transitorio del Código de Desarrollo Urbano, mismo que establece que por única vez los plazos previstos en los artículos 92 y 93 para la elaboración de los programas de desarrollo urbano básicos será de 12 meses, a partir del inicio de la gestión constitucional de los Ayuntamientos y del Gobernador del Estado, que inician funciones el 1 de enero y el 15 de febrero de 2008, respectivamente. En el dictamen se propone al Congreso ampliar el plazo a 30 meses, una propuesta que muestra que para el Estado no hay límites, si la ley no se acomoda a sus intereses simplemente se reforma. Los contrapesos en los órganos de representación no tienen la suficiente fuerza para frenar estas actuaciones, en este caso el Regidor Felipe de Jesús Domínguez Muñoz señala la inconstitucionalidad de la acción al pretender subsanar el incumplimiento de la norma con la modificación de la misma pero aun así la propuesta se aprueba por mayoría.

La última modificación al programa de desarrollo urbano se aprueba por unanimidad en mayo de 2010, por la limpieza procesal que se observa en el acta (ver anexo 5) se puede deducir que su aprobación estaba previamente acordada, ya que no se presenta ninguna observación por parte de las fracciones de oposición ante un instrumento que abría importantes superficies de áreas no urbanizables a la especulación para el crecimiento urbano y que además planteaba nuevos mecanismos para la urbanización de zonas de alto valor ecológico. Este acto nos muestra como señala Bobbio (1989) que las votaciones en asamblea se efectúan para cumplir con el principio constitucional, pero terminan por tener un valor formal de ratificación de decisiones tomadas en otro lugar.

4.2.3 Modificaciones al Programa Parcial de la Zona Sur de Morelia

Como una última muestra de la ilegalidad inmersa en las modificaciones a los programas de desarrollo urbano, se documentó el proceso de consulta popular para realizar adecuaciones al Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona sur de Morelia (PPDUZSM).

La intención de sacar a consulta el Programa se manifiesta desde agosto del 2013, cuando el Director General del IMDUM envía un oficio a la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente del gobierno estatal, mediante el cual le informa que el programa se podría consultar a partir del día 30 de agosto y solicita ponga a disposición de los ciudadanos los documentos. El 10 de octubre del mismo año, en la tercera sesión ordinaria de la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano, el titular de SDUMA de gobierno municipal informa que a finales de septiembre había iniciado el proceso de consulta pública y que estaba por concluir. Al respecto el Presidente del Consejo Estatal de Ecología (COEECO), Licenciado Manuel Tripp, solicita que se informe el periódico y la fecha de publicación de la convocatoria, el lugar donde se podían consultar los documentos de acuerdo con el artículo 91¹²⁶ del Código de Desarrollo Urbano y la fecha en qué se había realizado el foro de consulta popular.

El COEECO señaló que el desacato al procedimiento que marca la ley para la consulta pública de los programas evidenciaba una actuación ilegal, irresponsable y arbitraria, y despertaba suspicacias entre el movimiento ciudadano respecto al papel que jugaba el Ayuntamiento y los intereses particulares que representaba.

Las irregularidades en este primer intento consulta del PDUZSM se hicieron evidentes en las visitas realizadas al IMDUM y SUMA. El 18 de octubre de 2013 se acudió al IMDUM para solicitar los archivos de los programas en consulta pero el personal del Instituto informó que aún no se abría la convocatoria. Sin embargo el día 23 de octubre del mismo año en visita a SUMA se encontró la publicidad de la convocatoria como se puede observar en la imagen 11, pero el personal de dicha dependencia no tenía las bases para la participación, ni los archivos del Programa¹²⁷. En charla con un informante

¹²⁶ El artículo 91 señala que en la formulación o actualización total o parcial de los programas la autoridad podrá dar aviso del inicio del proceso de consulta, difundiéndolo en el periódico de mayor circulación en el estado o municipio y que los programas estarán disponibles para consulta pública durante un plazo de cuarenta días hábiles en las oficinas de la Secretaría del Ayuntamiento correspondiente. También señala que dentro de un plazo no mayor de 30 días posteriores al inicio del proceso se deberá convocar a un foro de consulta popular a los representantes de los sectores público, privado y social que tengan incidencia en el desarrollo urbano para presentar sus observaciones y sugerencias, además establece que concluido este foro se deberá convocar a los Jefes de Tenencia y Encargados del Orden para su aprobación.

¹²⁷ El día 24 de octubre se acudió nuevamente a SUMA para capturar fotografías de la convocatoria y el Lic. Rafael Huacuz Elias Director de Desarrollo Urbano, indicó que la información sobre la convocatoria se podían encontrar en la página web del IMDUM, incluso envió el link de la pagina, sin embargo la información ahí almacenada presentaba un problema al momento de intentar abrir..

de estas dependencias manifestó que el programa estaba a punto de salir a consulta pero que se habían recibido instrucciones de arriba para detener el proceso.

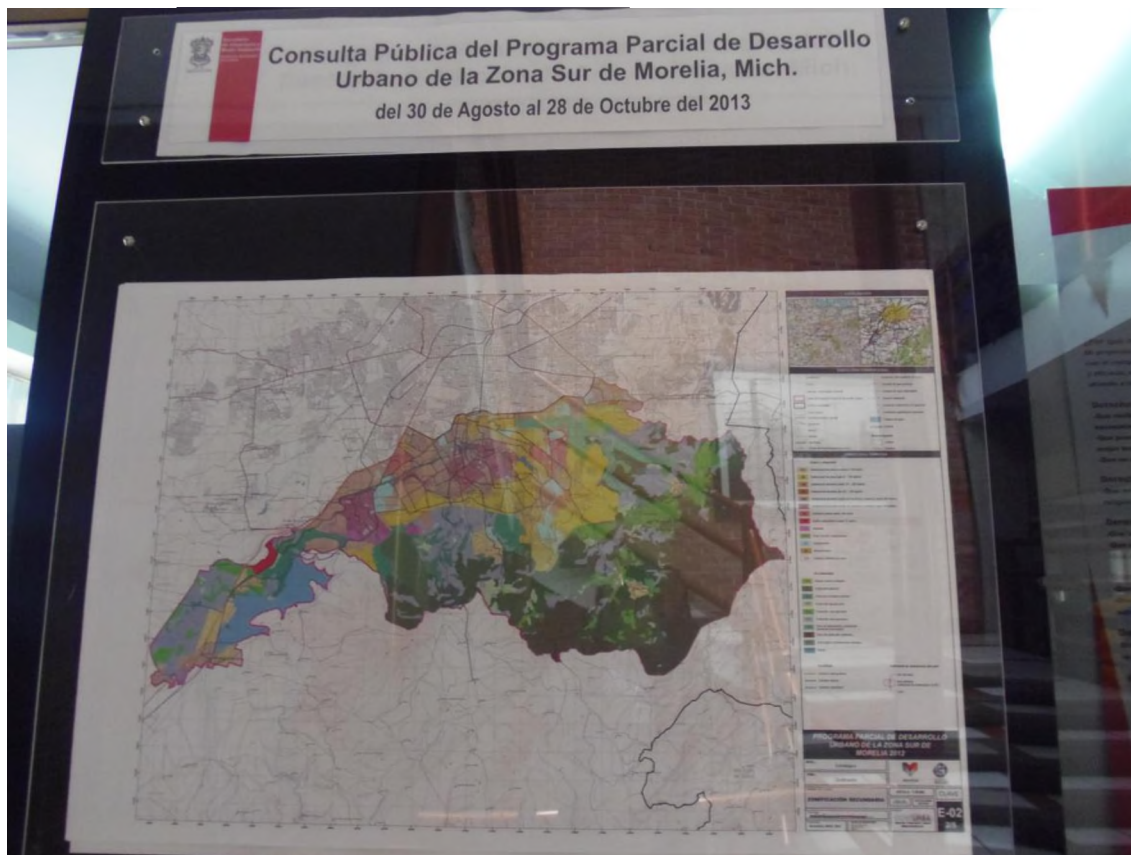


Imagen 11. Anuncio sobre la consulta popular del PDUZSM. Archivo propio de octubre de 2013.

En el mes de junio de 2014 se publicó en el periódico la Voz de Michoacán la convocatoria al Foro de consulta pública sobre las propuestas de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de la Zona Sur y Suroeste de Morelia, mismo que se intentó realizar el día 26 de agosto del mismo año. En un auditorio pequeño y con muy mala acústica se inauguró el evento con la presencia de legisladores locales, funcionarios estatales y municipales, investigadores, ecologistas, y ciudadanos, los actores de gobierno pronunciaron sus discursos demagógicos en los que motivaron la participación de los ciudadanos y se comprometieron a tomar en cuenta las propuestas pero una vez que finalizó el evento protocolario se retiraron del lugar, dando paso a la presentación de las 21 ponencias inscritas.

Antes de dar el micrófono al primer ponente se permitió al Director General de (CONURBA), quien elaboró el programa, una intervención en la que se resaltó las

bondades del programa y se minimizó las situaciones de riesgo y conflicto por ello los ciudadanos protestaron y pidieron se diera paso a la intervención de ponentes.

En las ponencias presentadas ciudadanos y académicos evidenciaron la deforestación de la zona por los procesos de urbanización salvaje, los daños a la cuenca del río chiquito, los riesgos por fallas, fracturas y pendientes que hacen inviables las propuestas viales, el peligro que representa urbanizar sin tomar en cuenta el Atlas de Riesgos existente, así como el predominio de un interés económico por parte de los grupos inmobiliarios en la zona. En su intervención la Dra. Ávila señaló que desde hace 20 años ha observado que los espacios de participación ciudadana del gobierno sólo han servido para legitimar y afianzar los intereses inmobiliarios de los especuladores del suelo que han convertido la ciudad en un gran negocio y una mercancía, urbanizando en zonas de preservación ecológica, de alto riesgo y rurales. Plantea que los cambios de uso de suelo y las propuestas viales representan un negocio redondo para Altozano y las grandes inmobiliarias que concurren en la zona, además señala que el programa es excluyente porque beneficia a los grupos dominantes y segrega a los propietarios originales de la tierra, también señala que demográficamente no se justifica el crecimiento urbano en la ciudad.



Imagen 12. Consignas del movimiento ciudadano en el Foro de Consulta Popular de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de la Zona Sur y Suroeste de Morelia. Archivo propio agosto de 2014.

Al iniciar la presentación de la ponencia número siete, los ciudadanos y académicos se percataron de que no había ninguna autoridad presente escuchando las observaciones a los Programas Parciales, se pidió al moderador decretar en receso hasta en tanto la autoridad convocante se hiciera presente, ante la falta de respuesta se decidió declarar la ilegalidad y consecuente nulidad del proceso de actualización de los programas con base en el artículo 10 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán que

señala que la omisión o irregularidad de alguno de los elementos de validez previstos en el artículo 7¹²⁸ del mismo Código producirá la nulidad del acto administrativo.

Esta acción se sustentó en las siguientes consideraciones: el interlocutor por parte del gobierno municipal y quien organizó el Foro de Consulta, Arq. José Luis Rodríguez, carecía de personalidad jurídica puesto que el IMDUM, Instituto en el cual se desempeñaba como titular, se extinguió por decreto el día anterior al Foro, 25 de agosto de 2014; el sustentar la consulta en un ordenamiento legal de carácter estatal como lo es el Código de Desarrollo Urbano y no en uno de carácter municipal como debía ser el Reglamento de Desarrollo Urbano¹²⁹, transgredía el sistema de competencias constitucionales; los documentos para la consulta no estuvieron a disposición de la ciudadanía en el periodo comprendido del 27 de junio al 2 de julio de 2014, de acuerdo a lo que marca la fracción I y II del artículo 91 del CDUEMO; la inexistencia de la Comisión Municipal de Desarrollo Urbano responsable de convocar a la consulta y analizar los proyectos; el plazo de los seis primeros meses que tiene la administración para modificar los programas se había agotado de acuerdo con el artículo 93 del Código y por último en los programas básicos no se permite realizar modificaciones que impliquen el cambio de uso de suelo sin proyecto de inversión y estudio técnico que lo justifique.

Así los ciudadanos que asistieron al evento señalaron una actuación ilegal, irresponsable y arbitraria por parte del Ayuntamiento, que podría exacerbar el conflicto social suscitado por la construcción de la vialidad de acceso al proyecto inmobiliario Altozano, asentado en una zona de gran valor ambiental, ecosistémico y de riesgo geológico y sísmico.

¹²⁸ El Artículo 7 del Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán establece que se consideran válidos los actos administrativos que reúnan los siguientes elementos: I. Que sean expedidos por autoridades administrativas competentes; IV. Que cumpla con la finalidad de interés público, derivada de la normas que regulen la materia, sin que puedan perseguirse otros fines distintos de los que justifican el acto; VI. El acto escrito deberá indicar la autoridad de la que emane y contendrá la firma del servidor público correspondiente. VIII. Que esté fundado y motivado y; IX. Que se expida de conformidad con el procedimiento que establecen las normas aplicables y en su defecto, por lo dispuesto en este Código.

¹²⁹ El Ayuntamiento de Morelia no cuenta con un Reglamento de Desarrollo Urbano, sus actuaciones las ha sustentado en la ley estatal y actualmente en el Código vigente, lo cual se considera también una cuestión de ilegalidad puesto que se plantea que la autoridad municipal no es competente para aplicar una norma de carácter estatal.



Imagen 13. Foro de consulta popular de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano del Sur y Suroeste de Morelia. Archivo propio de agosto de 2014.

No obstante estos señalamientos del movimiento ciudadano, el Presidente Municipal Wilfrido Lázaro Medina publicó nuevamente la convocatoria para el Foro de consulta el día 15 de septiembre, una fecha estratégica que podía pasar desapercibida para la población. El Foro se realizó el día 19 del mismo mes, con la participación del movimiento ciudadano, ecologistas e investigadores y un grupo choque que se manifestó con cartulinas en apoyo a las políticas del gobierno municipal y repudiando las acciones de militantes y simpatizantes del movimiento ciudadano, además varios ponentes acudieron a legitimar los programas con postura a favor del crecimiento de la ciudad y la construcción de vialidades sin importar las cuestiones de riesgo y ambientales. Fue evidente que esta estrategia fue fraguada desde el propio gobierno municipal a través de la consultoría que elabora los programas de desarrollo urbano, como parte de las prácticas políticas que al margen de la ley realiza el Estado para controlar a los grupos de ciudadanos que pugnan por una política urbana más equitativa y sustentable, así como por procesos apegados a la normatividad establecida.



Imagen 14. Consignas del grupo de choque que se presentó en el Foro de consulta popular de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de la Zona Sur y Suroeste de Morelia. Archivo propio de septiembre de 2014.

4.3 Autorización de usos de suelo y fraccionamientos

Las prácticas del Estado en materia de planeación urbana que fluctúan entre la legalidad y la ilegalidad, se manifiestan principalmente en la autorización de cambios de uso de suelo y fraccionamientos. En este apartado analizamos seis casos en los que se observa el proceso de toma de decisiones por parte del Ayuntamiento, los actores que intervienen y los intereses en juego. En los primeros cuatro casos se muestra, como señala Ávila (2004b), que en la gestión municipal de Salvador Galván Infante se autorizan fraccionamientos en zonas de reserva y preservación ecológica, además se evidencia que la ley como principal sustento de las actuaciones del gobierno municipal es interpretada y aplicada según conviene a los intereses de los grupos política y económicamente dominantes. El Estado a través del uso indebido del marco jurídico apoya la urbanización a costa la privatización, explotación y destrucción de espacios naturales y culturales que son patrimonio de la población.

4.3.1 Tres Puentes

El primer caso es importante porque tiene muchas implicaciones jurídicas «de iure» y factuales «de facto» que muestren las prácticas políticas del Estado en el tema urbano. Se refiere al cambio de uso de suelo de una superficie de 60 ha., del predio conocido como Tres Puentes ubicado al oriente de la ciudad, propiedad del señor Ramón Toca Narro, sobre esta área recaía un declaratoria de preservación y conservación ecológica que el gobierno del estado y el gobierno municipal emitieron en el año 1984, en la cual se señalaba que el área cuya superficie total comprendía 600 hectáreas cumplía funciones indispensables para mantener el equilibrio ecológico, la recarga de acuíferos, regular el clima en lo referente a la temperatura, la precipitación pluvial y la oxigenación del aire, condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida de la población.

La solicitud de cambio de uso de suelo se presenta en la administración de Salvador López Orduña y el presidente de la Comisión de Urbanismo y Obras Públicas Arq. Carlos Primo Torres Arenal pide se haga el análisis inmediato del caso al entregar el expediente a cada una de las fracciones partidistas para su estudio, además pide se conceda el uso de la palabra al interesado en sesión ordinaria del 30 de noviembre de 1998. En esta sesión también se informa sobre diversas reuniones sostenidas entre los actores políticos, el propietario del predio y la empresa Soriana, se muestra así un interés especial en resolver el asunto, sin embargo en la aprobación del Programa de Desarrollo Urbano el 16 de diciembre de 1998, Carlos Primo Torres Arenal propone dejar la responsabilidad de resolver el asunto a la siguiente administración y la propuesta se aprueba por mayoría.

En septiembre de 1999, primer año de la administración municipal de Salvador Galván Infante, en sesión de Ayuntamiento se señala que el proyecto de cambio de uso de suelo tiene bondades porque se donarán 8 ha., para el municipio, por ello mediante diferentes argumentos legales y factuales los actores políticos plantean dejar sin efecto la declaratoria de 1984 y autorizar el proyecto. El Ayuntamiento escucha distintas opiniones, el primero en intervenir es el Arq. José Luis Rodríguez Director del IMDUM quien plantea que con las reformas al art. 115 constitucional, las atribuciones en el tema urbano recaen en los gobiernos municipales y la fundamentación que tiene esa declaratoria parte de la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH) y la Ley de

Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio del Estado de Michoacán (LDUATEM) en sus versiones anteriores, así como en el Plan Director de desarrollo urbano de 1983, que también sufrió modificaciones, de esta manera con un argumento simplista sin sustento legal plantea que la declaratoria perdió vigencia por tanto el cambio de uso de suelo se puede autorizar.

La Regidora Edna Martínez Nambo plantea que artículo 116 de la LDUEMO establece que en caso de que las zonas o predios que no sean utilizadas conforme al destino previsto, en un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del plan de desarrollo urbano respectivo, dicho destino quedara sin efectos y el inmueble podrá ser utilizado a usos compatibles con los asignados para la zona de que se trate. Este argumento no considera que en la misma ley el siguiente párrafo establece que cuando se trate de zonas de reserva ecológica, su destino será por tiempo indefinido y obliga al Ayuntamiento a implementar un programa de manejo para su protección.

Por su parte el Director Jurídico del Ayuntamiento Lic. Álvaro Miranda García señala que es una declaratoria de carácter administrativo y por lo tanto no es superior a la ley de 1995, que una nueva declaratoria puede modificar la anterior pero la ley no contempla ya esa figura, les plantea a los integrantes del órgano colegiado que se puede regularizar el área a través de la aprobación del Ayuntamiento sin que con ello se incurra en responsabilidad alguna. Una vez que se hace esta interpretación a modo de las leyes los regidores aprueban con 13 votos a favor y uno en contra el cambio de uso de suelo.

El sustento que plantean tanto el Director del IMDUM, como es Director Jurídico del Ayuntamiento es erróneo porque la emisión de nuevas leyes no deja sin efecto los actos realizados en vigencia de leyes anteriores, además al sustentar la legalidad de esta autorización en los cambios legales y en las modificaciones a los programas de desarrollo urbano, no se considera el principio de irretroactividad de la ley que establece que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna¹³⁰, lo cual implica que las nuevas disposiciones legales no pueden ser usadas para autorizar un acto que lesiona el derecho de la colectividad a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, que establece el artículo cuarto constitucional.

¹³⁰ Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La ilegalidad de este acto además estriba en que se antepone el interés privado (del propietario y la empresa Soriana) al interés público infringiendo los artículos segundo y tercero de la LDUEMO, que establecen la primacía del interés y la utilidad pública, pero como veremos a lo largo de este trabajo este concepto es interpretado por el Estado de distintas formas y según los intereses que estén en juego.

Además esta autorización contraviene lo estipulado en el artículo 125 de la LDUEMO que establece que todo cambio de uso o destino del suelo que pretendan llevar a cabo los particulares o las autoridades en la entidad deberá contar con el estudio técnico que lo justifique y por ningún motivo podrá llevarse a cabo dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor del Programa de Desarrollo Urbano vigente. Sin embargo en la aprobación del dictamen como se puede observar en el anexo 6, no se analiza ningún dictamen técnico, incluso se descarta la necesidad del mismo al señalar que la superficie quedó sujeta en el PDUCPM a un proceso de cambio de uso de suelo que se debe formalizar a través de la aprobación del Ayuntamiento. Efectivamente como pudimos observar en el dictamen de aprobación del Programa en diciembre de 1998 este asunto quedó pendiente para la discusión de esta administración pero esa condición no exime del cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley para el cambio de uso de suelo.

En la autorización de este dictamen el Presidente Municipal dejó ver su apoyo a la iniciativa privada al señalar que se previó en el Programa de Desarrollo Urbano que en particular el predio de Tres Puentes quedara para el análisis y determinación porque de lo contrario se tendría que esperar dos años para autorizar el cambio de uso de suelo. También mostró la visión inmediatecista de su gobierno al pedir al Ayuntamiento que en ese momento solo se ocupara en resolver el cambio de uso de suelo y no se dispersara en el análisis de lo que se construiría en el futuro. Por su parte los Regidores en general se muestran a favor del proyecto por la infraestructura comercial que generaría, excepto el Regidor Manuel S. Avilés Sánchez quién vota en contra del dictamen y señala que la función que cumple el área de mantener el equilibrio ecológico, su importancia en recarga de mantos acuíferos, regulación del clima, precipitación pluvial y oxigenación del aire, no ha cambiado por lo que plantea considerar políticas para que esas áreas de reserva ecológica queden realmente protegidas (ver anexo 6).

4.3.2 Cumbres de la Américas

El segundo caso de este apartado se consuma también en el periodo de gobierno de Salvador Galván Infante, aunque se gesta en la administración anterior con la intervención de funcionarios estatales, que sin estar facultados y descatando disposiciones legales, autorizan el cambio de uso de suelo en la Loma de Santa María, superficie que presenta riesgos por la alta susceptibilidad de deslizamiento. En sesión ordinaria de Cabildo celebrada el 30 julio del año 2000 el Regidor Manuel Santos Avilés Sánchez planteó que los trabajos en el Parque Ecológico Francisco Zarco (contiguo al Área Natural Protegida de la Loma de Santa María) continuaban, tirando una cantidad considerable de árboles, deforestando casi el 40% de la superficie total para construir el fraccionamiento Cumbres de las Américas, señaló que en el año 1998 la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado (SEDUE) autorizó el fraccionamiento invadiendo la facultades del Ayuntamiento. En noviembre del año 2000 el titular de la SDUOPCHE informa que le fue concedido un amparo al fraccionamiento por lo que sugiere alertar a la gente para que no compre lotes.

Por su parte el Regidor Baltazar Tena Martínez en diciembre del año 2000 señala que la ineficiencia total o conveniencia con la que se había manejado ese asunto y la confabulación de funcionarios de la SEDUE, refiriéndose específicamente al Lic. Armando Ballinas Mayes, quien excediéndose en sus facultades otorgó el permiso al propietario del predio Sr. Salvador Sandoval, para tener acceso a través del Parque, incurriendo así en el delito de peculado¹³¹. En mayo del 2001 el Regidor informa que el Juez 6° de lo Civil dictaminó que efectivamente era un peligro y un gran riesgo la construcción del fraccionamiento para los habitantes de la parte baja de la Loma de Santa María¹³².

Finalmente en relación a este caso, se conoce por los habitantes del lugar que el proyecto se detuvo porque la vialidad que se estaba construyendo se colapsó, información que se corrobora puesto que en sesión extraordinaria del 26 de febrero de

¹³¹ En relación al delito de peculado el artículo 176 del Código Penal del Estado de Michoacán establece que se impondrá de seis meses a nueve años de prisión, multa e inhabilitación del cargo a los funcionarios estatales y municipales que en provecho propio o ajeno distraigan de su objeto, dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa.

¹³² El gobierno aún con esta evidencia de las condiciones de riesgo en la zona insiste en la construcción de la vialidad para comunicar Altozano.

2002 se autoriza en el Programa Operativo Anual apoyar con 750 mil pesos para el muro de contención debido al problema de la bajada del Parque Francisco Zarco.

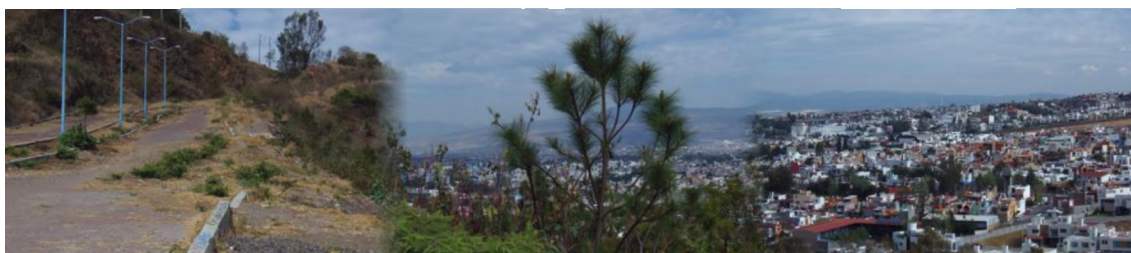


Imagen 15. Vialidad que se colapsó por las condiciones geológicas de la zona. Archivo propio de mayo de 2014

4.3.3 Cerro Verde

Cerro Verde es otro fraccionamiento que se construye en medio de la ilegalidad, también en el trienio de Salvador Galván Infante, en un área de bosque mixto con una superficie de 126-43-83 ha., ubicada en el sur de la ciudad. En el mes de abril de 2001, la SEDUE¹³³ determina que el dictamen de uso de suelo emitido por la SDUOPCHE del municipio no era congruente, por tanto resuelve que la autorización del fraccionamiento es improcedente y solicita a la Secretaría del Ayuntamiento iniciar el procedimiento de revocación del dictamen de uso de suelo otorgado.

Sin embargo los trabajos continúan y seis meses después el fraccionador solicita autorización para abrir brechas corta fuego, ante lo cual el Regidor Manuel Santos Avilés Sánchez aclara que en ese caso se violó el acuerdo inicial de la Comisión de Desarrollo Urbano y se dio una autorización para construir en área de reserva ecológica un conjunto habitacional suburbano y no campestre como originalmente se había planteado¹³⁴. Un mes después en sesión ordinaria del 30 de noviembre se aprueba por mayoría la nomenclatura de dicho fraccionamiento. El cambio de uso de suelo se opera sin tomar en cuenta el señalamiento de la SEDUE, sin considerar las disposiciones legales en materia ambiental y procedimental, con el aval del Ayuntamiento, quien finalmente aprueba la nomenclatura del fraccionamiento como último paso para la autorización definitiva.

¹³³ La SEDUE tenía la facultad de verificar la congruencia del dictamen de uso de suelo emitido por el Ayuntamiento.

¹³⁴ Sesión ordinaria del 31 de octubre de 2001.



Imagen 16. Fraccionamiento Cerro Verde. Archivo propio de noviembre de 2012

4.3.4 La Campiña

En la administración de Salvador Galván Infante también se presentó el caso del fraccionamiento La Campiña, en él se muestra como la autoridad municipal realiza una interpretación y aplicación de la ley distinta según los actores sujetos a ella. De acuerdo con lo estipulado en actas de Cabildo el asunto presenta características similares al proyecto inmobiliario Altozano: suelo ejidal, zona no apta para el crecimiento urbano por su valor ambiental¹³⁵, pero con la gran diferencia de que en este caso quien gestiona es el Sr. Juan Carlos Palmerín que se ostenta como ejidatario y no es del agrado de algunos miembros del Ayuntamiento, en cambio en el caso de Altozano el gestor es el C.P. Francisco Medina Chávez, uno de los hombres más ricos de la ciudad.

La superficie donde se construyó La Campiña se ubica en el sur de la ciudad y de acuerdo con lo que plantea el Ayuntamiento se fraccionan 170 lotes en tierras agrícolas. En sesión ordinaria del 30 de agosto de 1999 el Síndico municipal Ing. Augusto Caire Arriaga lo describe como un fraccionamiento irregular en una zona declarada como

¹³⁵ En el caso de la Campiña se señala el impacto ecológico sobre la presa de Cointzio.

reserva ecológica, sin autorización, ni trámite de licencia, señala que se clausuró pero los sellos fueron violados por los propietarios argumentando que son ejidatarios y construyen en tierras ejidales, por ello volvieron a meter maquinas motivando que por segunda vez se clausura el fraccionamiento. También informa que se presentó denuncia penal en la Procuraduría General del Estado por violación de sellos oficiales de clausura¹³⁶, que se realizó una inspección judicial en el lugar y que se está insistiendo ante los propietarios para que se abstengan de continuar con las obras.

Por su parte el fraccionador se ampara frente al acto de autoridad del Ayuntamiento y se le otorga la suspensión provisional del acto en primera instancia. Ante eso el Síndico plantea que la SDUOPCHE y el departamento jurídico tiene suficientes elementos para que el Juez de Distrito niegue la protección de la justicia federal en la audiencia constitucional definitiva para frenar la construcción del fraccionamiento, señala que también se cuenta con el apoyo de la Procuraduría General de Justicia del estado para que realice detenciones en caso de que vuelvan a ser sorprendidos en flagrancia.

En sesión ordinaria del 30 de noviembre de 1999, el regidor Jorge Sandoval Delgado, presenta un dictamen de las Comisiones de Hacienda, Financiamiento y Patrimonio Municipal, y Desarrollo Urbano y Obras Públicas donde proponen se modifique el Programa Director de Desarrollo Urbano de Morelia, concretamente el apartado 4.6 denominado estructura urbana, para no permitir ningún tipo de fraccionamiento en los predios que integran el borde localizado entre las coordenadas 26,500 y 27,400 del plano de estrategias, para prevenir que se afecten zonas de protección ecológica. Esta medida se tomó para tener los elementos necesarios y frenar al Sr. Juan Carlos Palmerín fraccionador de la Campiña¹³⁷, porque según el regidor intentaba evadir al Ayuntamiento al solicitar un dictamen de uso de suelo para fraccionar en zona de transición, por tanto el cambio en el programa les daría la posibilidad acordar en sentido negativo su petición.

¹³⁶ El 15 de octubre del mismo año se informa que la denuncia penal no procedió.

¹³⁷ El Regidor señala el “Sr. Palmerín ya solicito a la SDUOPCHE el dictamen de uso de suelo, con un expediente que sorprende por lo profesional y bien fundamentado, pero es una facultad de la Comisión de Urbanismo y Obras Publicas el dar la anuencia, por lo que adelantándonos a los hechos ya tenemos conocimiento de ese expediente que va ir a parar a la Comisión”

El Regidor Manuel Santos Avilés Sánchez señaló que por tratarse del Sr. Palmerín está de acuerdo en que se modifique el programa de desarrollo y que se instruya a la SDUOPCHE para que niegue el dictamen de uso de suelo, la propuesta se somete a votación y es aprobada por unanimidad.

Los Regidores le dan particular importancia al asunto, llama la atención su interés por proteger las zonas de transición y que les sorprenda que el señor Palmerín haya adquirido parcelas ejidales. Plantean una reunión con la Secretaria de la Reforma Agraria, el Tribunal Agrario, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología del Gobierno Estatal, porque acusan a estas instancias de prometer la regularización por ello les solicitan coordinarse para que los futuros asentamientos se ajusten a la normatividad estatal y municipal, que prevean áreas de donación estatales y municipales, que apliquen criterios básicos de urbanización principalmente en cuanto a vialidades, se atiendan las zonas de riesgo y áreas de preservación ecológica y la aplicación de la ley y el programa de desarrollo urbano, la capacitación y concientización a las directivas ejidales sobre la urbanización en predios ejidales y la creación de inmobiliarias ejidales, así como la elaboración de un protocolo para la colocación de cinturones rojos.

Finalmente en este caso en el año 2000 se señaló que se estableció una infracción para el Sr. Palmerín por \$44,000.00, el nuevo titular de la SDUOPCHE señaló que cuando él tomo el cargo la obra ya estaba concluida, y en el 2001 el Regidor Jorge Sandoval Delgado informó que el fraccionamiento se encontraba ya electrificado pese a que se pidió a la Comisión Federal de Electricidad que no prestara el servicio por tratarse de un fraccionamiento irregular.

Este caso nos muestra que cuando la autoridad municipal quiere frenar la construcción de un fraccionamiento puede utilizar mecanismos como la clausura, la denuncia penal, la intervención de la Procuraduría de Justicia, la gestión para que no se proporcionen los servicios de agua potable y energía eléctrica, la coordinación y acuerdo entre dependencias de gobierno competentes en el tema urbano e incluso la modificación del programa de desarrollo urbano, pero también nos deja claro que la intervención se hará según los actores implicados y las alianzas establecidas con los funcionarios del gobierno local.

4.3.5 Edificio en Acueducto

El siguiente caso se presenta en último periodo de la administración municipal de Fausto Vallejo Figueroa y muestra las alianzas establecidas entre el gobierno y con la iniciativa privada, así como los intereses que se protegen en este periodo de gobierno. En sesión ordinaria del 15 de septiembre de 2009 se autorizó incrementar el coeficiente de uso de suelo y densidad de población para la construcción de dos departamentos adicionales en un edificio ya construido que cuenta con 36 departamentos, ubicado en la avenida acueducto en el centro histórico de la ciudad, propiedad de la empresa DECOMICH S.A. DE C.V. El Regidor Juan Carlos Barragán Vélez denunció un interés especial en este asunto de personajes del Cabildo y gentes externas, señaló al Regidor Francisco Xavier Lara Medina por su insistencia en el tema, porque trabajó en la empresa y quiere ayudar a sus amigos, cuando debió excusarse de conocer el asunto de acuerdo a lo establece la ley, además señaló que en el acta se establece la reunión de un consejo consultivo que jamás se llevó a cabo y pidió que no se le cite a reuniones para defender un empresario o una empresa que ha violentado la norma jurídica y quiere seguir teniendo concesiones a cambio de que el patrimonio cultural se siga afectando. El Regidor Francisco Xavier Lara Medina aceptó que los fraccionadores son sus amigos y planteó que se trata de una empresa establecida en Morelia, un ejemplo de labor dice e invita al Cabildo a ejercer la democracia.

El Presidente Municipal se indignó ante el señalamiento hecho por el Regidor Juan Carlos Barragán Vélez porque plantea que no se puede poner en entre dicho la honorabilidad del Ayuntamiento, señala que todo lo que se ha autorizado en el acueducto lo amparan las disposiciones legales, el OXXO, restaurantes, y precisa “no soy gente caprichosa soy gente que me atengo a las disposiciones legales, lo que deben hacer es revisar la norma”. Sin embargo la Regidora Margarita Villanueva Ramírez plantea que el dictamen engaña al señalar que se trata de un edificio en la calle Hospitales esquina con Ordenanzas cuando la perspectiva va hacia el acueducto violando lo que dispone la ley para esa zona que forma parte del centro histórico, al rebasar la altura del acueducto, dice “el asunto tiene que ver con sensibilidad política porque a la gente que se dedica a la construcción lo único que le interesa es ganar económicamente”.



Imagen 17. Edificio de la empresa DECOMICH S.A. de C.V., que rebasa la altura del acueducto y rompe con la arquitectura del centro histórico. Archivo propio de octubre de 2014.

4.3.6 Desincorporación del Área Natural Protegida

Por último, respecto a la desincorporación de 62 ha., del Área Natural Protegida de la Loma de Santa María, mediante un documento sin valor jurídico emitido por la titular de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente (SUMA) del gobierno estatal semanas antes de concluir su gestión (Ávila, et al., 2012). En sesión ordinaria del 26 de enero de 2010 el Presidente Municipal Fausto Vallejo Figueroa señala que el haber emitido ese cambio de uso de suelo se debe leer con mucho cuidado, plantea que se tomó un acuerdo con el gobierno del estado, en particular con la titular de SUMA, Catalina Rosas Monge, de no emitir ninguna declaración sino es manera conjunta para evitar la politización del asunto, y plantea que derivado del acuerdo puede decir que se está protestando ante la desincorporación de esa área de la Loma de Santa María que tiene una superficie de 260 ha., aproximadamente, cuando la Secretaría está proponiendo la conservación de un área que abarca 36,000 ha., que comprende los municipios de Tzitzio, Charo, Villa Madero, Acuitzio y posiblemente Lagunillas o Huiramba.

Minimiza el asunto de la Loma al señalar que la superficie desincorporada nunca ha tenido árboles, que es una zona rocosa, una meseta, que se destinará a la construcción de una vialidad, en la que señala, “todos estamos de acuerdo”. También señala que ese asunto no tiene relación con el Programa de Desarrollo Urbano porque una cosa no impacta la otra.

La desregulación ambiental que operó el Estado para autorizar el proyecto que comunicara al complejo Altozano, implicó también el cambio de estatus de la Loma de Santa María, de Área Natural Protegida (ANP) pasó a ser Zona de Restauración y Protección Ambiental (ZRPA). En el mes de marzo del año 2010 los regidores César Morales Gaytán, José Salvador Ramírez Magaña y Martha Margarita Villanueva Ramírez, proponen se solicite al gobierno del estado que abrogue el artículo segundo transitorio del decreto por el que se declara como ZRPA la Loma de Santa María y depresiones aledañas del municipio y emita nuevo decreto mediante el cual segregue de la zona protegida únicamente la superficie requerida para los efectos del proyecto de una nueva vialidad que cruzaría la zona. Estos regidores aun cuando plantean que se devuelva el estatus de ANP, dejan a salvo los intereses de Francisco Medina para construir la vialidad.

Los casos presentados en este apartado son muestra de que la interpretación y aplicación de la ley tiene muchas aristas, que la posición en el poder asociada a la posición de clase y las alianzas establecidas son determinantes para que el marco jurídico se convierta en un medio de protección o de represión.

4.4 Venta de áreas de donación

Las áreas de donación son las superficies que deben otorgar al Ayuntamiento las personas físicas o morales al obtener la autorización para la construcción de un fraccionamiento habitacional. El actual Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo (CDUEMO) las define como la superficie de terreno que el fraccionador transmite a título gratuito, destinada para el equipamiento urbano del predio o zona donde se ubique. Estos espacios son fundamentales para dotar infraestructura educativa, de salud, cultural y deportiva, es decir, para la construcción de escuelas, parques, jardines, áreas verdes, plazas públicas, áreas deportivas, recreativas,

mercados, centros de salud y otros servicios públicos necesarios en los centros de población.

La Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (LDUATEMO) emitida en 1983, establecía la obligación para los fraccionadores de transmitir a favor del gobierno del estado 3% del área total de la superficie a fraccionar, y a favor del municipio las superficies destinadas para vialidades dentro del fraccionamiento y 15% del área vendible de terrenos urbanizados para equipamiento urbano¹³⁸. En la LDUEMO de 1995 el porcentaje del área de donación municipal se reduce al 10% para los fraccionamientos, mientras que para los conjuntos en condominio se establece el 8%, y se flexibiliza la determinación sobre la ubicación de dichas áreas al establecer que ésta se acordará de mutuo acuerdo entre el Ayuntamiento y el fraccionador¹³⁹. En el CDUEMO vigente se mantiene el porcentaje del 10% y se establece que las áreas de donación no podrán ser objeto de enajenación, salvo en los casos previstos por el Código.

Estas áreas de acuerdo con el Código deben ubicarse dentro del desarrollo e integrar un solo polígono¹⁴⁰, preferentemente estar al centro geométrico del desarrollo, tener como mínimo dos frentes a vialidades públicas, las calles que las circunden deberán estar totalmente urbanizadas, el ancho y largo del predio deberá ser proporcional, tener una pendiente máxima del 10% y su posición deberá estar relación a la manzana, ubicarse preferentemente en la cabecera a media manzana o manzana completa de conformidad a la superficie y el uso pretendido¹⁴¹. Así el Código establece las características de las áreas de donación, cuyo cumplimiento debe verificar el Ayuntamiento en cada caso.

Cesar Flores García¹⁴² señala que las áreas de donación han constituido un conflicto fundamental porque tienen un papel determinante en el proceso de estructuración de las ciudades, al transformarse en espacios públicos que dan forma a los centros de

¹³⁸ Artículo 115 de la LDUATEMO

¹³⁹ Artículos 149, 150 y 212 de la LDUEMO

¹⁴⁰ Cuando la superficie sea de 5,000.00 m² y en caso de ser mayor, se determinara por la dependencia municipal en función del uso que se le pretenda dar, para lo cual deberá observar: las disposiciones de los programas de desarrollo de la zona en que se localice; la necesidades de equipamiento urbano de la población que habitara en el desarrollo, desarrollo en condominio o de la zona donde se ubique y las determinaciones técnicas del sistema normativo de equipamiento urbano.

¹⁴¹ Artículos 297 y 329 del CDUEMO

¹⁴² Secretario de Urbanismo y Medio Ambiente en la administración Estatal de Lázaro Cárdenas Batel (2002-2008), profesor de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

población y sirven de soporte para el funcionamiento de la sociedad. Pero señala que paulatinamente se ha disminuido su superficie, se permite a los Ayuntamientos su desincorporación, venta, condonación o entrega fuera del fraccionamiento autorizado. El recurso recaudado por la venta se entiende que es para el beneficio institucional pero al final es en detrimento de la población porque ésta nunca verá el beneficio. Además señala que el determinar las áreas de donación con base en la superficie y no en la densidad constituye un problema estructural porque el área de donación puede ser 10 ha., con una densidad de 50 hab./ha. ó con una densidad de 350 hab./ha. Plantea entonces que esta problemática en términos generales permite entender por qué se tiene una ciudad en proceso de una gran desestructuración, de un deterioro social muy fuerte por la privatización del espacio público (entrevista, 18/03/14).

Esa privatización del espacio público se manifiesta de diversas formas. La política de venta de áreas de donación que implementa el Estado a través del aparato municipal es una de ellas y representa una práctica ilegal que el Ayuntamiento intenta hacer legal a partir de la adecuación de la ley, la aplicación supletoria de la misma y su interpretación a modo. Las ventas que presentamos en este apartado comprenden el periodo de 2003 a 2007, por tanto se sustentan en la LDUEMO de 1995.

En el primer periodo de Gobierno de Fausto Vallejo Figueroa (2002-2004) se planteó reformar el artículo 176 de la LDUEMO que autoriza la venta de áreas de donación con superficies menores a 90m², la propuesta de reforma brindaría la posibilidad al Ayuntamiento de autorizar la enajenación de superficies mayores a los 1000 m², porque según este Presidente Municipal eran espacios reducidos que no cumplían una función social¹⁴³.

Busquemos algunos criterios esenciales y que se uniforme lo referente a la venta que vamos a hacer en este tipo de casos, por ejemplo todos los terrenos menores a mil metros cuadrados, no nada más demos facilidades si no los que tengamos actualmente los podamos vender, no nos sirven como áreas verdes, ni para servicios públicos y hacer lo mismo que el gobierno del estado, meter los recursos a una cuenta para adquirir terrenos mayores (acta de Cabildo, 11/04/03).

Como podemos observar en la tabla 6, las primeras ventas de áreas de donación se registran en el mes de enero de 2003, no obstante es hasta el mes de junio del mismo año cuando el Ayuntamiento autorizó la constitución de un Fondo de ahorro para la

¹⁴³ Sesiones ordinarias del 08 y 29 de agosto, 26 de noviembre del año 2002, y 29 de enero de 2003.

compra de reservas territoriales para la construcción de vivienda¹⁴⁴, con la finalidad de captar los fondos provenientes de la comercialización de dichas áreas.

En vista de que la reforma al artículo 176 de la LDUEMO se encontraba en proceso de revisión, las transacciones que realizó el gobierno municipal de superficies mayores a 90m² las sustentó en la Ley Orgánica Municipal del estado (LOMEMO), misma que establece en el artículo 130 que la enajenación de bienes inmuebles del municipio requiere la autorización del Ayuntamiento, debe publicarse en el Periódico Oficial del Estado y realizarse en subasta pública. Además debe estar justificada en la necesidad de ejecutar programas de vivienda que atiendan a la población de bajos ingresos, o bien en la necesidad de impulsar actividades productivas en las comunidades, por tanto en la autorización se debe especificar el destino de los recursos y anexar un avalúo expedido por la Comisión Nacional de Avalúos de Bienes Nacionales, por una institución de crédito debidamente autorizada o por la Dirección de Catastro.

En principio este artículo podría aplicarse de manera supletoria solo si la LDUEMO no estableciera nada respecto a la venta de áreas de donación, es decir, que existiera un vacío legal. Pero esta ley señala claramente que solo se pueden vender superficies menores a los 90m², por ello el sustentar esta práctica en la LOMEMO se convierte en un mecanismo burdo e ilegal, y aun cuando este fuera aplicable se estaría violando los postulados que establece el artículo 130 que refieren a la publicación, venta en subasta pública, la justificación y emisión de avalúo.

En sesión ordinaria de Cabildo celebrada en el mes de Febrero del 2003 se discutió, lo que los regidores denominan, una venta ilegal, por parte del Secretario Municipal de Desarrollo Urbano de la administración anterior, en un fraccionamiento ubicado en Santa María de Guido entre las calles Patzimba y Erendira, se planteó que el funcionario recibió la cantidad de \$198, 315.00, misma que dicen es dos veces menor al valor real del predio, ante este acto Fausto Vallejo plantea lo siguiente:

Hago la reflexión de que este es un condominio, con toda seguridad 150 o 200 m² y aquí estamos viendo, inclusive, la posibilidad de vender precisamente este tipo de lotes que no

¹⁴⁴ Mediante acuerdo que se publica el 18 de julio de ese año en el Periódico Oficial del Estado. El consejo de administración de este Fondo se constituye hasta el mes septiembre de 2003, nombrando como comisario para la supervisión y manejo de los recursos a Carlos Ochoa León.

cumplen una función social, creo que es dinero, espero que no haya sido para gasto corriente, sino que haya cumplido una función social, pero definitivamente, tenemos muchos de estos casos y es importante regularizarlos porque son pequeñas fracciones que no nos sirven, pero si vemos el precio, y vemos que es un condominio, es una cosa muy pequeña, para qué tenemos un lote ahí (acta de Cabildo, 17/02/2003).

Sobre el asunto en el mes de abril del mismo año se emite un dictamen en el que se establece que el área de donación correspondiente al 8% (571.53 m²) de la superficie total del inmueble (7,144.14m²), con un valor catastral de \$2'479,000.00 (dos millones cuatrocientos setenta y nueve pesos), el Secretario de Desarrollo Urbano, Arq. Ángel Díaz Cano el 18 de enero de 2002 recibió solo el pago corresponde a 346.99 m² por la cantidad de \$198, 315.00 y de acuerdo con el avalúo complementario el valor total es de \$310, 340.79 por tanto falta por cubrir la cantidad de 112, 025.79, se señala que los recursos recaudados se destinarían a gastos propios del Ayuntamiento.

Ante la venta indiscriminada de áreas de donación (ver tabla 6), se manifiestan posiciones en contra por parte de algunos regidores pero estas no tienen la fuerza ni la contundencia suficiente para frenar esta práctica. En sesión ordinaria del 29 de enero del 2003 el Regidor Ciro Jaimes Cienfuegos manifiesta:

Hay que cuidar las áreas, que se les dé un destino, por algo tienen su razón de ser ¡vamos! no están inventadas porque a alguien le gustó, es una necesidad natural ecológica y luego hay comentarios no sé cuántos habitantes existen por árbol y áreas, no corresponde como debía ser, esto dicen estudiosos, valorem, no es lo correcto que cada vez que llegue un fulano se esté autorizando, no debemos caer en la trampa, el que hace un fraccionamiento siempre quiere lucrar media hectárea, hacen sus cálculos de cuanto quiere el Ayuntamiento para canjear una cosa por la otra, le dan dinero al cabo que lo necesita, entonces el que se queda con eso y lo fracciona tiene grandes rendimientos (acta Cabildo, 29/01/2003).

En el mismo sentido el Regidor Epifanio Garibay comenta:

Nos vamos a quedar sin áreas de donación y no crean que es la gran cosa lo que estamos recibiendo, no es el primer pago que yo he visto que se está haciendo y que se ha recibido, si nos ponemos a buscarle hay muchísimos, entonces yo les digo señores cabildantes, hay que pararle a esto de estar vendiendo estos espacios públicos, estamos convalidando un acto ilícito, una procedencia incorrecta (acta de Cabildo, 11/04/03).

Fausto Vallejo Figueroa como Presidente del Fondo de ahorro para la compra de reservas territoriales para la construcción de vivienda, pide se apruebe el estado que guarda al 31 de octubre del año 2004, \$1'806,620.63 (un millón ochocientos seis mil seiscientos veinte pesos con sesenta y tres centavos), cantidad a la que se sumarían los ingresos de los meses de noviembre y diciembre. También se informó que los recursos

se dejarían en la cuenta de Banco Afirme. El regidor Armando Sánchez Murillo recordó a los integrantes del Ayuntamiento la venta de un terreno en esos días por el que ingresarían al Fondo unos 15 millones de pesos. Como podemos observar en la tabla seis esta venta no aparece en los registros del Ayuntamiento, lo que sugiere una transacción hecha de manera discrecional, éstos 15 millones no sé reportan en el Fondo porque la siguiente administración, en febrero de 2005 informó que se contaba con \$2'681,357.03 (dos millones seiscientos ochenta y un mil trescientos cincuenta y siete pesos) que no ejerció la administración anterior.

En la administración municipal 2005-2007, encabezada por Salvador López Orduña, en el mes de marzo del año 2005 se ratificó el acuerdo de constitución del Fondo de ahorro para la compra de reservas territoriales para la construcción vivienda que serviría para recaudar los recursos provenientes de la venta de superficies pequeñas, que el Ayuntamiento planteó son susceptibles de ser fácilmente invadidas por particulares que más adelante lucrarán con esos espacios, no cumplen con las expectativas necesarias para el desarrollo de obras de equipamiento urbano, además de que con ello resolverían el problema de las múltiples solicitudes de los fraccionadores para realizar el pago en efectivo del área de donación, se planteó también que los recursos se usarían en programas de ayuda a familias que carecen de vivienda. El Consejo de Administración para el manejo del recursos se conformó por Presidente municipal que asume el cargo de presidente, el Síndico como vicepresidente, el Secretario en el mismo cargo, un Regidor de cada fracción como vocales y el Tesorero municipal como comisariado responsable de administrar los recursos de acuerdo a lo establecido en los artículo 47 párrafo 28 del Código Fiscal, 5 fracción IV de la Ley de Ingresos Municipal y en cuanto a la enajenación y regularización de predios se hace alusión a los artículos 176, 129, 149 y 212 de la LDUEMO que refieren a la obligación de donar de los fraccionadores.

La comercialización de áreas de donación en esta administración es muy redituable, como se puede observar en los registros de la tabla seis, en el mes de octubre del año 2006 se autorizó un contrato de fideicomiso irrevocable entre el Ayuntamiento representado en el Presidente Municipal Salvador López Orduña y la desarrolladora Tres Marías S.A. de C.V., representada por Enrique Ramírez Magaña, en su carácter de presidente del consejo de administración. Con la finalidad de urbanizar y comercializar en las mejores condiciones la reserva territorial propiedad del Ayuntamiento. Para que

la venta de esta área implicara la firma de un contrato de fideicomiso debió ser una superficie de terreno considerable y por tanto la suma recaudada debió ser cuantiosa, sin embargo el tema no se vuelve a tocar en posteriores sesiones de Ayuntamiento.

La venta de áreas de donación de propiedad municipal de los polígonos identificados como D1 y D5 correspondientes al fraccionamiento residencial Bosque Monarca, se autorizó fuera de subasta pública en octubre de 2007 al C.P. Francisco Medina Chávez administrador único de Residencial Bosque Monarca por la cantidad de \$28, 217, 685.00 (veintiocho millones doscientos diecisiete mil seiscientos ochenta y cinco pesos), así como de una superficie de 17, 477.97 m² ubicada en el fraccionamiento Mesoamérica. Son transacciones millonarias respecto a las cuales no se transparenta el uso de los recursos ante el pleno del Ayuntamiento. Con estos actos se evidencia la alianza de las élites con el aparato del Estado para la configuración de espacios exclusivos a partir de la privatización del espacio público.

Ante estas prácticas evidentemente ilegales consumadas en el gobierno municipal de Salvador López Orduña el único Regidor que se manifiesta en contra es Leonel Santoyo Rodríguez quien señala:

En la medida en que se van vendiendo estas áreas estamos deteriorando el entorno urbano, la ilegalidad es la marca de este gobierno, beneficiar a los menos en perjuicio del interés colectivo, ¿Por qué para los condominios cuando puede ser para la ciudad? Particularmente en el rubro de la construcción califico el desarrollo urbano como catastrófico, incluso peor que antes (acta de Cabildo, 24/12/2007).

En el último mes de esta administración se aprueba un punto de acuerdo para modificar el artículo séptimo del Fondo de ahorro para la compra de reservas territoriales para vivienda con la finalidad de que los recursos no ejercidos al 30 de noviembre de 2007 se destinen al programa de obra pública, acciones y servicios.

Lefebvre (1976) habla de la incapacidad técnica para producir un espacio social, pero de acuerdo con las practicas analizadas en esta investigación podemos decir que a los grupos que ostentan el poder económico y político no les interesa construir un espacio social, porque uno de los medios para lograr sus objetivos es precisamente la desestructuración del espacio urbano ya que con ello dispersan a los grupos populares reduciendo sus posibilidades de organización, porque así evitan la conformación de grupos antagónicos.

Este autor también refiere que en el plano institucional hay un doble poder sobre el espacio, la propiedad privada y la acción del Estado, cuyas contradicciones se hacen patentes en la ordenación y los proyectos parciales de negociación. En este sentido tomando en cuenta la práctica política en la gestión del espacio urbano, se puede decir que en la ciudad de Morelia hay un solo poder sobre el espacio que corresponde a la acción del Estado, quien a partir del conocimiento y la estrategia de privatización que construye con los grupos de élite controla y destruye el espacio social.

Tabla 6. Áreas de donación vendidas en el periodo 2003-2007	
Fecha	Descripción de la venta
29/01/03	Pago en efectivo del área de donación del fraccionamiento la Toscana ubicado en Jesús del Monte
28/02/03	Condominio Tulipanes en Juan José Tablada número 240 en la tenencia Santa María de Guido, solicitan pago en efectivo de los 114m ² de área de donación. Se aprueba por unanimidad
11/04/03	Venta ilegal por parte del Secretario Municipal de Desarrollo Urbano de la administración anterior en fraccionamiento en Santa María de Guido entre las calles Patzimba y Erendira, recibió la cantidad de 198, 315.00, un valor tres o dos veces más bajo que su valor real
14/08/03	El desarrollo Paraíso Monarca solicita pago en efectivo de áreas verdes
13/12/04	El fraccionamiento Real Mil Cumbres, solicita venta del área de donación 2,815m ² . El Regidor José Luis Delgado Murillo manifiesta preocupación por las facultades para hacer esta ventas y el destino de los recursos pero el presidente municipal se manifiesta a favor pues señala que los recursos se irán al Fondo para la compra de reservas territoriales para vivienda, que se está engordando y que posiblemente a la próxima administración le toque seguir engordando.
07/02/05	Con base en el art. 133 de la LOM se plantea la desincorporación del patrimonio municipal y venta fuera de subasta pública de un predio con una superficie de 682.70m ² a la empresa Wal-Mart.
17/02/05	Reynaldo Pérez Gallardo propietario fraccionamiento en Jesús del Monte pide se autorice el pago de áreas de donación en efectivo.
15/03/05	Desincorporación de patrimonio municipal para la venta de dos predios de 521.42 m ² y 620.00 m ² (en este último fallece el solicitante)
31/05/05	Venta de un área de donación en manantiales con una superficie de 111.69 m ² la suma recibida deberá ingresar al Fondo de ahorro. Otra de 144.50 m ²
11/10/05	Inmobiliaria la Camelina Solicita la venta de área de donación 100.00 m ² . Se aprueba por unanimidad
24/03/06	Solicitud de Albertina Horta Tera y Jasón Leif Knafè de venta de superficie de 174 m ² en Jesús del Monte, se determina improcedente porque viola los artículos 130,133 y 136 de la LOM.
27/04/06	Venta de área de donación de 115 m ² . El presidente pide que se reconsidere otro de 133m ² ya que por la superficie no representa ningún beneficio para el Ayuntamiento.
30/06/06	Venta de predio en Jesús del Monte 222.80 m ² .
18/07/06	Venta de 196 m ² en Villa Universidad, 1717 av. Universidad.
14/09/06	Ventas de superficies de 42 m ² y 492.89 m ² aprobadas por mayoría con voto en contra del Regidor Ismael Pérez Dimas
26/10/06	Punto de acuerdo Primero.-Es de autorizarse y se autoriza el contrato de Fideicomiso, irrevocable de administración con derecho de reversión, que celebran por una primera parte como fideicomitente y fideicomisaria "A" El H. Ayuntamiento representado en este acto por su Presidente Municipal el Sr. Salvador López Orduña y segunda parte "B" desarrolladora Tres Mariás S.A. de C.V. , representada en este acto por el señor Enrique Ramírez Magaña, en su carácter de presidente del consejo de administración. Cuya finalidad es la de urbanizar y comercializar en las mejores condiciones posibles de la reserva territorial de la cual es propietario el Ayuntamiento con el objeto de destinar el producto de dicha comercialización a programas de apoyo del fondo de ahorro para la compra de reserva territorial para vivienda. Segundo.-Se autoriza visto bueno de lotificación y vialidad de dicha reserva producto de las áreas de donación otorgadas por Residencial Bosques. Se aprueba por unanimidad
24/12/06	Venta de dos superficies de 181.60 m ² y 465.68 m ² . Regidor Leonel Santoyo Rodríguez, plantea la ilegalidad es la marca de este gobierno, beneficiar a los menos en perjuicio del interés colectivo, ¿Por qué para los condominios cuando puede ser para la ciudad? Particularmente en el rubro de la construcción del desarrollo urbano que califico como catastrófico, incluso peor que antes. Pide copia del acta para pedir opinión a la Auditoría del Estado. El dictamen de la segunda venta regresa a comisiones Art. 133, 130 fracc. III y 136 LOM. La venta se aprueba en sesión de 11/01/07
26/01/07	Venta de 300.08m ² aprobada por unanimidad. Otra el 28/03/07 de 242.00 m ²
27/07/07	Asuntos generales, escrito de Dr. Marco Antonio Ramírez, solicita venta de predio de 34.226 m ² propiedad municipal, localizado en ciudad Tres Mariás
04/08/07	Escrito del C.P. Francisco Medina Chávez administrador único de Residencial Bosque Monarca S.A. de C.V., solicita compra de áreas de donación de propiedad municipal identificados como D1 y D5 que corresponden al fraccionamiento residencial Bosque Monarca. Resolutivos. Segundo.- Se aprueba la desincorporación del patrimonio municipal y venta fuera de subasta y se autoriza al síndico municipal para que formalice la compra-venta por precio entero de tesorería municipal por los 28, 217, 685.00 veintiocho millones doscientos diecisiete mil seiscientos ochenta y cinco pesos . Recurso se destinaran al fondo de ahorro para la compra de reserva. Aprobado por mayoría con voto en contra de regidores Ismael Pérez Dimas y Félix Efrén Villanueva Ramírez
28/09/07	Venta de área de donación a favor de A3 grupo inmobiliario S.A. de C.V. 363.64 m ² ubicados en el conjunto habitacional denominado extraoficialmente "Las Cruces Residencial" correspondiente a la fracción V de la tenencia de Jesús del Monte. Aprobado por mayoría con voto en contra de los regidores Erika Estela Marín Mercado, Leonel Santoyo Rodríguez y Epifanio Garibay Villagómez
11/10/07	Venta de dos áreas de 24.12 m ² y 20 m ² se justifica porque dicen están totalmente abandonadas, son tiraderos de basura. Se aprueba por mayoría
17/10/07	Se autoriza a Ricardo Valencia Chávez la venta de 17, 477.97 m² ubicada en el fraccionamiento Mesoamérica , se instruye al Síndico para que formalice la compra venta. El recurso ingresara al fondo para la compra de reserva territorial para vivienda. Aprobado por unanimidad

Tabla 6. Áreas de donación vendidas en Morelia en el periodo 2003-2007. Elaboración propia con datos de actas de Cabildo.

4.5 Privatización de espacios públicos

La privatización de espacios públicos como calles, servidumbres de paso y bienes inmuebles de dominio público, es una práctica ilegal que contribuye a la desestructuración de las ciudades, restringe la garantía de libre tránsito a las personas y limita su integración y convivencia. La política urbana de crear espacios exclusivos violenta los usos y costumbres de las comunidades, al cancelar los caminos que antaño han tomado las personas para trasladarse de un lugar a otro.

Los lugares de uso común, de libre tránsito, los bienes inmuebles destinados a satisfacer servicios públicos son de dominio público pero el control de éstos está en manos del Estado. En el ámbito municipal, con base en el sistema representativo de gobierno, corresponde al Ayuntamiento administrar estos espacios, operar el registro o cancelación de los mismos en su circunscripción territorial, el ejercicio de esta facultad debe estar plenamente justificado en la racionalidad de la estructuración de las ciudades pero como veremos en este apartado es el interés económico el que dicta el destino de lo público, de lo común. En este sentido Vargas (2014) plantea que el espacio público se convierte en un botín que toma el más fuerte y que su apropiación opera según la correlación de fuerzas.

En la ciudad de Morelia la privatización de espacio público se ha dado principalmente a partir de la construcción de fraccionamientos privados o cerrados, que de acuerdo con Pradilla (2010) “representan la forma más visible y agresiva de la privatización de la calle y la segregación social del territorio urbano y por tanto, de su fragmentación”. Esta práctica se intenta justificar en la necesidad de espacios seguros que protejan a las personas de actos delictivos contra su patrimonio y su vida, necesidad que los medios masivos de comunicación fomentan al promover una cultura de miedo según los altos índices delictivos, para que las empresas inmobiliarias y de seguridad entren en la escena con las soluciones. Es así como surgen los espacios exclusivos, altamente comercializables, en los que se promete terminar con los problemas de inseguridad a partir de la construcción de desarrollos habitacionales con bardas perimetrales que impiden la continuidad de las vialidades y limitan el libre tránsito a la población.

En el año 2005 el Ayuntamiento de Morelia acordó dictaminar como improcedentes las solicitudes para instalar casetas de vigilancia con el objetivo de garantizar el acceso

público a las calles y su continuidad a nuevos desarrollos, pero esta disposición no fue acatada, porque se continuó recibiendo quejas por parte de la ciudadanía por la obstrucción de vialidades¹⁴⁵.

La construcción de fraccionamientos cerrados es una práctica ilegal en el estado de Michoacán, porque el marco jurídico al cual deben apegarse los desarrollos inmobiliarios no permite este tipo de desarrollos. La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo (LDUEMO) de 1995 establece que los fraccionamientos que pueden autorizarse son campestre, rustico, granja, cementerio, industrial, comercial y habitacional. Este último se subdivide en residencial, medio, popular y de interés social y prohíbe que se establezcan en fraccionamientos calles cerradas o privadas, sino por excepción y solo en el caso que las condiciones físicas del predio por fraccionar lo justifiquen. Este ordenamiento señala la ilegalidad de los fraccionamientos que no cumplan con estos requisitos¹⁴⁶. En el Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo (CDUEMO) vigente se agrega la modalidad de desarrollo habitacional mixto y se prohíben también las calles cerradas¹⁴⁷.

Sin embargo este tipo fraccionamientos se encuentran en diferentes puntos de la ciudad Morelia, principalmente en la urbanización que promueven las élites morelianas, donde las violaciones a estas disposiciones son evidentes, aun cuando en los dictámenes de autorización de fraccionamientos se establece como requisito que no se construya barda perimetral que ocasione calles cerradas o privadas que interrumpen la continuidad de las mismas, el desacato a esta disposición por parte de los empresarios inmobiliarios es una práctica común. En sesión de Ayuntamiento del 18 de noviembre de 2004 el Regidor José Luis Delgado Murillo señaló que muchos fraccionamientos están bardeados y que en algunas áreas la circulación está totalmente obstaculizada, planteó la necesidad de que se verifique para que se mantenga la continuidad de algunas vialidades.

4.5.1 Privatización de la calle Guayana

Pero la privatización del espacio público en Morelia no se reduce al fenómeno de los fraccionamientos cerrados que obstruyen el libre tránsito, los empresarios inmobiliarios en la ciudad, a partir de las alianzas que construyen y su inserción en el aparato

¹⁴⁵ Sesiones ordinarias de Cabildo de 31 de mayo y 16 de agosto de 2005

¹⁴⁶ Artículo 129, 165, 166 y 168

¹⁴⁷ Artículo 290 y 304

gubernamental, cancelan y se apropian de las calles para sus proyectos de inversión violando diversas disposiciones legales.

En el año 2002 aparece en la escena de la política urbana un actor, que tras haber sido Regidor en la administración anterior, ahora se presenta como apoderado legal de Organización Ramírez, se trata del Arq. Carlos Primo Torres Arenal, quien solicita la fusión de un predio ubicado en la avenida Enrique Ramírez, superficie originalmente destinada a una vialidad, extraoficialmente denominada privada de Guayana. Una vez que el Ayuntamiento autoriza la desincorporación del patrimonio del municipio, el cambio de uso de suelo de vialidad pública a comercial privada y su venta¹⁴⁸, fijando el precio en \$3'143,741.00, por la superficie que comprendía 1,556.68 m², la empresa se apropia de la calle y la habilita como parte del estacionamiento de uno de sus Centros Comerciales, y aunque parezca irrisorio, de acuerdo con el informante número ocho, el cobro que se obtiene por el servicio de estacionamiento constituye una de las principales fuentes de ingreso de éste grupo de élite de la ciudad.

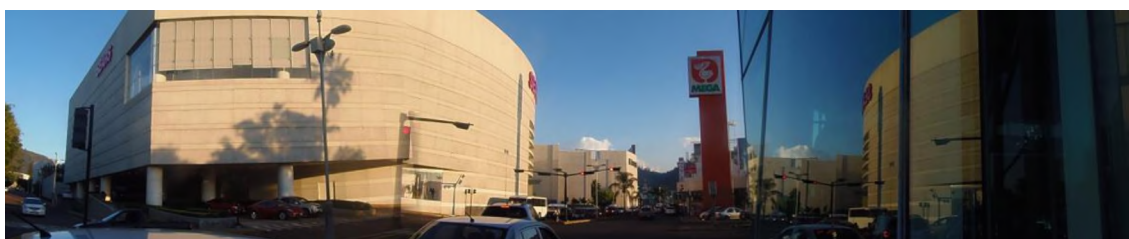


Imagen 18. Centro comercial las Américas propiedad de la Organización Ramírez, del lado izquierdo la entrada y salida del estacionamiento. Archivo propio de octubre de 2014.

El dictamen de esta venta fue autorizado por unanimidad contraviniendo la LDUEMO que establecía que toda acción para ocupar ese tipo de espacios públicos, incluso para ejecutar obras de conservación y mantenimiento tendría solo carácter provisional y los permisos se otorgarían solo atendiendo a las necesidades de la población¹⁴⁹.

El Ayuntamiento intentó sustentar esta venta en diversas disposiciones de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo (LOMEMO), que es clara al señalar en el artículo 124 que los bienes de dominio público municipal son inalienables e imprescriptibles y no están sujetos, mientras no varíe su situación jurídica, a acciones

¹⁴⁸ Este acto lo sustentan en el artículo 133 de la Ley Orgánica Municipal que señala “el Ayuntamiento, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos por la Ley, podrá autorizar la enajenación directa en forma onerosa de inmuebles fuera de subasta, cuando se trate de satisfacer necesidades de suelo urbano para vivienda o para otro objeto de beneficio colectivo”. Sesiones ordinarias de Cabildo celebradas los días 10 y 05 de diciembre del año 2002.

¹⁴⁹ Artículo 71 de la Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Michoacán.

reivindicatorias o de posesión definitiva o provisional y que los particulares solo podrán adquirir su uso, aprovechamiento y explotación mediante el otorgamiento de concesiones. El principal fundamento jurídico del dictamen es el artículo 130 de dicha ley, que si bien establece la posibilidad de enajenar los bienes inmuebles municipales es claro que no se refiere a las calles.

El Ayuntamiento plantea que los recursos económicos captados por esta venta se destinarán a los gastos propios de la administración municipal, preferentemente a la adquisición y acondicionamiento de inmuebles para el equipamiento urbano. El Regidor Epifanio Garibay Arroyo, intenta justificar este acto señalando:

El asunto fue motivo de mucho análisis, se resolvió poniendo al frente el interés público, pero creo que se ha sido accesible con los solicitantes lo cual se debe tomarse en cuenta para otros casos donde quienes lo soliciten no estén necesariamente en las mismas condiciones económicas, políticas y sociales, que siempre se ponga por delante el interés social como en este caso el interés público, que siempre se vea con equidad para que no haya reproche por parte de la ciudadanía (acta de Cabildo, 10/12/2002).

Un discurso contradictorio, desde una concepción de interés público errónea porque esta transacción no favorece a la colectividad, no hay ningún beneficio social, el estacionamiento es un negocio altamente redituable solo para la Organización Ramírez.

4.5.2 Inmueble en el Bosque Cuauhtémoc

En el mes de diciembre del año 2005, en el gobierno panista de Salvador López Orduña, también se autoriza un dictamen en el que simulando una donación el Ayuntamiento cede los derechos de propiedad del inmueble ubicado en la calle Justo Mendoza esquina con Samuel Ramos número 2-B del Bosque Cuauhtémoc con una superficie de 1,120m² a Arturo Magaña Medina. Este personaje se presenta ofreciendo donar la suma 500,000.00 pesos para la ejecución de una obra en el módulo de servicios sanitarios de la segunda etapa del Centro de Atención Integral para la Cultura de la Discapacidad, a condición de que el Ayuntamiento se desista de los derechos que pudiera tener sobre predio en mención. En el mes de febrero de 2006 se autoriza la donación y al Síndico municipal a suscribir un escrito de desistimiento de cualquier derecho de propiedad. Ante este acto el Regidor Ing. Leonel Santoyo Rodríguez manifiesta:

Dolosamente se ofrece este dictamen a votación como si se tratara efectivamente de una donación cuando se entrega a cambio el desistimiento de cualquier derecho de propiedad sobre el mencionado predio, esto es lo que en derecho se llama transacción simple y llanamente. Llama la

atención la variedad de criterios que se aplican a casos iguales, el predio fue cedido en usufructo y el anterior poseedor irregularmente lo escrituro en su favor y lo vendió a un tercero y este le propone al Ayuntamiento la donación de 500 mil pesos a cambio del desistimiento de cualquier derecho de propiedad de un terreno que vale por lo menos 10 veces más, el Ayuntamiento con toda la responsabilidad del caso cree que lo mejor es aceptar, esto por dos razones; la primera porque existe un posible conflicto judicial, lo que no se entiende, ya que es lo menos que ameritaría, y dos porque la dirección jurídica, es decir todo un ejército de letrados, apoyados por despachos particulares a los que hemos otorgado poder para litigar a favor del Ayuntamiento, fueron incapaces de determinar con toda precisión que dicho inmueble sea de propiedad municipal, estoy convencido de que tenemos la obligación legal y moral de defender el patrimonio municipal hasta sus últimas consecuencias porque es patrimonio público de la gente, de los ciudadanos que habitan en la ciudad. Hay que observar que si no hubiera la menor posibilidad de ganar el predio en un juicio el interesado no ofrecería 500 mil pesos, no seamos cómplices del deterioro de nuestro patrimonio municipal (acta de Cabildo, 16/02/2006).

El aparato del Estado como vemos se vuelve parte de las distintas estrategias mediante las cuales los grupos de poder se apropian del espacio público y lo convierten en espacio privado, que se suma a sus medios de producción para la acumulación de capital.

4.6. Criminalización de fraccionadores populares

Una estrategia del Ayuntamiento para justificar el crecimiento caótico en la ciudad de Morelia es atribuir la responsabilidad a los grupos populares que fraccionan, lotifican y subdividen predios sin cumplir con los lineamientos que establece la ley. Este argumento se utiliza para esconder las prácticas ilegales del aparato institucional, que se han venido reseñando a lo largo de este trabajo y que son las que en mayor medida provocan la desestructuración de la ciudad, el desequilibrio ambiental y la inestabilidad social.

El Ayuntamiento de Morelia en sesión ordinaria del Cabildo celebrada el 28 de agosto del año 2003, para perseguir y castigar a los fraccionadores irregulares propone adicionar el artículo 76 del Código Penal para establecer como delito grave, que no alcance libertad bajo fianza, el no contar con permiso o licencia para fraccionar, lotificar o subdividir, así mismo propone que se establezcan delitos contra el desarrollo urbano para castigar a los que promueven asentamientos irregulares, la propuesta es aprobada por unanimidad el 2 de septiembre de 2003.

Como antecedente de la propuesta se planteó que el crecimiento extensivo en ciudades latinoamericanas ha sido incentivado en gran medida por el lucro y la especulación urbana, que la migración del campo a la ciudad ha originado segregación espacial y que

los llamados asentamientos irregulares determinan una ecología urbana de miseria y deterioro, al constituir un alto porcentaje de la mancha urbana denominados los “cinturones de miseria”. Se presenta así una visión sesgada del fenómeno urbano que sugiere el lucro y la especulación como una práctica propia de sectores populares, además un planteamiento reduccionista en la medida en que atribuye a la migración campo ciudad la segregación espacial y a los fraccionamientos irregulares los paisajes de miseria y pobreza en las ciudades.

En los considerandos del dictamen se señaló que en la problemática general de Morelia se puede observar un deterioro progresivo de la calidad de vida urbana; la proliferación de asentamientos irregulares fuera del perímetro del área de aplicación del Programa de Desarrollo Urbano; la afectación al medio ambiente natural; la existencia limitada de suelo con vocación urbana dentro del límite del centro de población; la localización de construcciones en situaciones de riesgo, tales como fallas geológicas, áreas con alto grado de ser inundadas, e incluso, invasión de zonas federales; que la mayor parte del crecimiento urbano de la ciudad de Morelia se ha dado a través del apoderamiento ilegal del suelo, con las correspondientes consecuencias en cuanto a servicios de infraestructura y equipamiento urbano.

La problemática que se plantea toca varios puntos importantes del fenómeno urbano que efectivamente se presentan en la ciudad pero que no son sólo consecuencia de los asentamientos irregulares, los empresarios inmobiliarios en todos los tipos de desarrollo habitacional, llámese residencial, medio, rustico, de interés social o mixto, son principalmente responsables del deterioro ambiental y social en la ciudad, ya que también infringen la ley, adquieren de manera ilegal el suelo, construyen en zonas de riesgo, se apropian de los recursos naturales y lucran con ellos.

Se plantea que con el establecimiento de políticas de control para los asentamientos irregulares se restringen los factores que obstaculizan el desarrollo equilibrado de la ciudad, lo cual refleja una concepción errónea sobre el origen de los problemas de segregación socioespacial y por lo tanto soluciones equivocadas. Ni en los antecedentes, ni los considerandos de este dictamen se justifican de manera clara la propuesta de reforma al Código Penal. Sin embargo, su finalidad, su objetivo si se puntualiza. Fausto Vallejo Figueroa entonces Presidente Municipal plantea:

La sustancia y el interés es muy clara, existen cerca de 600 colonias en Morelia y vemos en la historia de cada una de ellas, cuál ha nacido de manera regular e irregular, y vemos que no hay más de 50 “pillos” que en forma profesional y reiterada son los mismos que han cobijado la creación de estos asentamientos irregulares, no todos son por expresión de la demanda de la vivienda (acta de Cabildo 28/08/03).

Este dictamen además plantea una contradicción ya que por un lado señala que la norma jurídica debe ser por definición abstracta, general e impersonal y que la individualización de ella le corresponde al juzgador mediante la sentencia, sin embargo en la elaboración y discusión de la propuesta los integrantes del Ayuntamiento tienen claro a quién castigarán con su aprobación, incluso el Regidor Ciro Jaimes Cienfuegos quien expone diversos argumentos en contra de la propuesta planteó que por la orientación de la iniciativa está convencido que va a afectar a la gente más amolada, a la gente más pobre.

El Ayuntamiento plantea las reformas legales como una acción preventiva que tiene como objetivo perseguir y castigar a los individuos que fraccionan predios sin la debida autorización de las instancias competentes, y no introducen servicios de infraestructura, no prevén la congruencia vial en los desarrollos, ni las áreas de donación; y actúan al margen de la política establecida dentro del programa de desarrollo urbano. Se proclama un combate a fondo contra la impunidad y esto no se podrá lograr, dicen, si no se mejoran los instrumentos jurídicos que tipifiquen aquellas conductas reprochables por la sociedad y el propio Estado. Aquí cabría preguntarse ¿Cuál impunidad es la que se va a combatir? porque en la ciudad, como hemos podido observar, se manifiestan diferentes tipos de impunidad, una más disfrazada que otra, pero al final se trata de actos que violentan la ley, en los cuales se da la participación activa de diferentes actores, principalmente del Estado.

Los Regidores justifican la necesidad de recurrir al sistema penal al señalar que LDUOMO está rebasada en términos de vulneración y eficacia ya que los medios de apremio no ofrecen garantía ni efectividad coercitiva. Sin embargo, recalcan que no pretenden la represión, sino el control de las conductas que atentan contra el orden en el ámbito del desarrollo urbano y que impulsan asentamientos humanos en forma ilegal, no nada más afectan el patrimonio de los particulares, sino también volatilizan la esperanza de lograr un sitio digno para sus familias, además lesionan los principios de

ordenamiento territorial y del desarrollo urbano, con lo cual se afectan derechos de toda la ciudadanía y el interés público de los municipios.

Con esta argumentación el aparato municipal del Estado logra que en julio del 2004 se adicione al Código Penal, el título vigésimo primero, denominado hasta entonces delitos contra el ambiente, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, se divide en tres capítulos denominados delitos contra la ecología, delitos contra el desarrollo urbano y disposiciones comunes para los delitos contra la ecología y el desarrollo urbano.

En los artículos 350, 351 y 352 se establece la imposición de cuatro a ocho años de prisión y multa de quinientos a dos mil días de salario mínimo general vigente a quien dolosamente promueva, fraccione, lotifique o subdivida un terreno sin autorización, permiso o licencia de la autoridad competente, así como a quien promueva asentamientos humanos irregulares, además señala el incremento de la pena hasta una tercera parte, al que realice las conductas delictivas en reservas ecológicas o área naturales protegidas. También se establece que se impondrá de cuatro a diez años de prisión y multa de mil a tres mil días de salario mínimo general vigente, al funcionario o servidor público que autorice un asentamiento humano irregular y al notario público que dolosamente intervenga. Se establece como reparación del daño en los delitos contra la ecología y el desarrollo urbano, la suspensión, modificación o demolición de construcciones y la realización de acciones necesarias para restablecer las condiciones ecológicas.

En la aprobación de este acto la posición del presidente municipal se mantiene firme a favor de la propuesta que, considera, defiende el interés social porque al parar los asentamientos irregulares mediante actos de coerción, al hacer escarmentar a los pillos, se reducen los problemas que genera la introducción de servicios públicos. Señala que no se puede hablar de pobres cuando se refugian en los partidos políticos, que no son los propios ejidatarios, sino vivales, gente que a eso se dedica, que tranzan, que están patinando todo, acabando con la pequeña propiedad y el suelo ejidal, por eso llama a los regidores a sumar esfuerzos y cerrar filas para detener el caos, manifiesta que cree en conciencia que si aprueban la iniciativa se hará verdaderamente un bien a Morelia. Por su parte el Regidor Ing. Jorge Alfredo Molina Bazán en la misma línea se muestra

preocupado por la claridad en la redacción de la propuesta para no afectar a los fraccionadores regulares.

El regidor Lic. Ciro Jaimes Cienfuegos intenta hacer contrapeso al señalar que no debe pasarse por alto que se trata de un problema eminentemente social, que los gobiernos no han tenido la capacidad de generar un proyecto estratégico, viable, que oriente el crecimiento de la ciudad y que responda a la demanda de vivienda social. Señala que las penas son exageradamente altas y rompen el ideal de la justicia penal. Sin embargo este actor termina aprobando el dictamen con el siguiente argumento:

Firme el dictamen reconociendo que se hicieron considerables modificaciones al escrito original, sin embargo quiero dejar asentado por cuestión de principios, por cuestión de ideología, que el derecho penal no debe ni puede regular, ni ordenar lo que le corresponde a la ley de desarrollo urbano. También sostengo que las conductas ilícitas no las podemos corregir por decreto, donde solo se le apueste a la imposición de las penas, pues de ser así, todo gobierno de cualquier nivel estaría demostrando también su incapacidad para proponer y orientar proyectos viables y sustentables en materia de desarrollo urbano, sobre todo en lo referente a la expectativa de vivienda de interés popular, ya que es bien sabido que la gente que menos tiene es la que anda comprando en las orillas y ciertamente ha sido sorprendida. Desde luego que nos encontramos en una disyuntiva, porque también reconozco que hay sujetos que abusan, que son vivales que viven de eso, porque a veces hacen un desarrollo urbano irregular aquí, y en otros lados, como que ya es su *modus vivendi*, luego entonces cuando digo que nos encontramos en esa disyuntiva, de cómo proteger el interés jurídico, social y colectivo y como acotar esto que se considera irregular, y una conducta no solamente fraudulenta, sino que atenta con ese desarrollo urbano, es muy cierto, y esa fue una de las razones que me motivaron firmar el dictamen (acta Cabildo, 02/09/2003).

Los conceptos de interés público, social, colectivo y jurídico son interpretados y usados por cada actor según el objetivo que persigue, se convierten en la bandera de diversas acciones, en su mayoría ilegales. Aun cuando los integrantes de los órganos representativos del Estado se confrontan en el discurso, finalmente terminan por alinearse a los intereses dominantes al avalar las decisiones encaminadas a dominar la escena urbana con el fin de generar las condiciones de estabilidad y libertad que el capital requiere para operar sus proyectos.

Con esta política de criminalizar a los promotores de asentamientos irregulares el Estado deja ver su posición de clase, contra estos grupos débiles económicamente, y quizá políticamente contrarios, promueve acciones coercitivas, de represión y de control, mientras que a las élites y otros grupos aliados les genera las condiciones para que no sean tocados por la justicia.

4.7 Reflexiones finales

En la ciudad de Morelia el espacio urbano es apropiado y mercantilizado por los grupos política y económicamente dominantes, quienes usan el poder que detentan para implementar políticas urbanas en las que deciden la construcción y modelación de la ciudad de acuerdo a sus intereses, el aparato jurídico e institucional del Estado, principalmente en su nivel municipal usa las leyes e instrumentos de planeación urbana de manera diferencial, promueve reformas, adhesiones o bien interpreta la norma para favorecer a las élites locales quienes con sus inversiones en el sector inmobiliario, en una lógica de reducir costos e incrementar ganancias, han conducido la ciudad a un crecimiento caótico.

Las políticas encaminadas a favorecer la inversión privada, traducidas en acciones como la modificación del status de tenencia de la tierra, cambios de uso de suelo, autorización de proyectos inmobiliarios y el establecimiento de incentivos fiscales, así como la venta indiscriminada de áreas de donación, la privatización de espacios públicos, la criminalización de fraccionadores populares y provisión precaria de vivienda social, han generado una expansión urbana determinada por la construcción y comercialización de vivienda. Mediante mecanismos legales e ilegales se han construido de manera indiscriminada casas en terrenos de alto valor ambiental, con riesgos por fallas y fracturas geológicas, por deslizamiento de taludes y susceptibles a inundaciones, que además no cuentan con servicios e infraestructura necesaria y se ha impulsado el surgimiento de los llamados polos de desarrollo urbano para los cuales se construye infraestructura y servicios de primer nivel que solo están al alcance un grupo minoritario.

El gobierno municipal de Morelia no opera procesos de planeación urbana enfocados a la emisión de verdaderas políticas urbanas que incluyan las etapas de diseño, ejecución y evaluación, y que cuenten con la validación de los distintos sectores de la sociedad. Contrario a eso las políticas se construyen sobre la práctica de la toma de decisiones de los órganos representativos del Estado, lo cual permite a los políticos sagaces anteponer los intereses de los grupos que representan.

El negocio inmobiliario se concreta a partir de la autorización de usos de suelo y fraccionamientos, por ello la importancia de la discrecionalidad en la autorización de

estos procesos, misma que se logra con la delegación de facultades al Secretario de Desarrollo Urbano del municipio, lo que anula la posibilidad de contrapesos que podrían presentarse en la toma de decisiones en el Ayuntamiento.

Los programas de desarrollo urbano por su parte cumplen una doble función. Por un lado su contenido discursivo legitima la actuación del Estado pero por otro lado son la herramienta a través de la cual se libera el suelo no urbanizable para que los empresarios inmobiliarios puedan disponer él. Por ello las modificaciones a estos instrumentos de planeación son reiteradas y se dan en medio del conflicto, si no han sido previamente acordadas por las distintas corrientes políticas que integran el Ayuntamiento. La participación ciudadana que se promueve para la validación de estos instrumentos tiene como finalidad cumplir un requisito legal pero no hay un interés verdadero por parte de los órganos del Estado de tomar en cuenta las propuestas de la ciudadanía, lo que es evidente cuando las irregularidades que observan los ciudadanos son ignoradas.

En la autorización de usos del suelo y construcción de fraccionamientos se observan las contradicciones de la política y la planeación urbana, las violaciones al marco legal y la interpretación de la ley orientada a favorecer a los grupos aliados, así como la utilización de instrumentos, como el Programa de Desarrollo Urbano para autorizar la urbanización en las áreas convenidas con los grupos dominantes y también para frenar a los grupos no aliados. Es evidente además que el interés de las empresas privadas, de los empresarios, de los grandes corporativos, se sobrepone a los intereses colectivos, públicos, de la población general. Se priorizan los rendimientos económicos de estos agentes antes que generar condiciones sociales y ambientales que garanticen el ejercicio de derechos básicos como el gozar de un medio ambiente sano y una vivienda digna.

La práctica política de los actores del Estado ha llegado a niveles descarados donde buscan los argumentos necesarios para aprobar actos que están fuera de la ley, además aceptan abiertamente las alianzas y acuerdos que establecen entre políticos y con empresarios. Se observa que con los cambios de uso de suelo y la autorización de fraccionamientos los únicos beneficiados son los empresarios inmobiliarios y las élites de la ciudad, mientras que la mayor parte de la población tiene que asumir los costos de esta gestión basada en una política urbana degenerada y perversa.

La venta indiscriminada de áreas de donación nos muestra que sin duda el espacio está totalmente politizado, la racionalidad de la organización urbana es lo que menos importa a los políticos, su interés es responder satisfactoriamente a las demandas de los grupos aliados, aun cuando ello implique la desaparición y destrucción del espacio social y la naturaleza, que terminan como señala Lezama (1993) convertidos en objeto de consumo, instrumento para la dominación política y la lucha de clases.

El aparato del Estado además se vuelve parte de las distintas estrategias mediante las cuales el espacio público se convierte en espacio privado. Como señala Harvey (2012) el Estado respaldado por el poder de la clase capitalista, cree que él y solo él tiene el derecho exclusivo a regular y disponer del espacio público. Descaradamente alcaldes y altos funcionarios del Estado nos dicen que ellos tiene derecho a determinar lo que es o no público, quién puede ocuparlo y cuándo y aseguran que se toman estas decisiones a favor del interés público, mencionan leyes para demostrarlo, pero no se observa el interés del pueblo en todo eso.

En la toma de decisiones por parte del Ayuntamiento los conceptos de interés público, social, colectivo y jurídico son interpretados de diferente manera, se convierten en la bandera de diversas acciones, en su mayoría ilegales, como la privatización de espacios públicos.

Con la política de criminalizar a los promotores de asentamientos populares el Estado deja ver su posición de clase, contra estos grupos débiles económicamente, y quizá políticamente contrarios, promueve acciones coercitivas, de represión y de control, mientras que a las élites y otros grupos aliados les genera las condiciones para que no sean tocados por la justicia.

El monopolio legítimo de la violencia en manos del Estado permite la ejecución de políticas de criminalización contra los fraccionadores populares. La ley promulgada por aparato jurídico-institucional favorece indudablemente a los grupos dominantes mediante el establecimiento de dispositivos para reprimir a los grupos antagónicos. Las disposiciones que se establecieron en el Código Penal no pueden aplicarse a los fraccionadores de élite porque la condición de que el acto se realice con dolo no se cumple debido a que el Estado legitima su actuación otorgando los permisos y licencias, aun cuando para ello tenga que contravenir la ley que él mismo promulgó.

Capítulo 5. Altozano: un proceso urbano en la ilegalidad

Con las políticas de privatización y desregulación que como parte del modelo neoliberal se implementaron en México, aparecen a partir de los años ochenta grandes centros comerciales en torno a los cuales se construyen conjuntos habitacionales cerrados que se caracterizan por la privatización del espacio público, la exclusión y fragmentación socio-territorial (Pradilla, 2010)

De acuerdo con Ávila (2014) Altozano surge de un proceso de especulación inmobiliaria enfocado a la producción masiva de vivienda, se construye en zonas destinadas años atrás a la protección ecológica, acosta de áreas forestales y agrícolas, en humedales y zonas de riesgo por inundaciones y fallas geológicas con el único interés de maximizar los beneficios individuales sin importar los costos sociales y ambientales.

Los desarrollos habitacionales mixtos es una figura que aparece en Michoacán con el Código de Desarrollo Urbano emitido en el año 2007. Sin embargo en Morelia se autorizan tres proyectos de este tipo aun cuando el marco jurídico que rige la planeación urbana no consideraba este modelo. El primero surge en 1974 denominado Erandeni y Ciudad Tres Marías y Altozano son de reciente creación.

En este capítulo se analiza el proyecto inmobiliario Altozano para ejemplificar en un caso concreto los procesos de urbanización que fluctúan entre la legalidad y la ilegalidad, nos enfocamos al análisis de las infracciones a las distintas leyes y normas procedimentales, porque las cuestiones de legalidad se dan por hecho ante la legitimación que el Estado y otras instituciones ideológicas como la iglesia brindan a este proyecto.

Se desarrollan tres apartados, en el primero de ellos se describe Altozano, los actores que apoyan el proyecto y las condiciones del espacio físico en el cual se asienta y que representan el origen de la ilegalidad del proyecto. En el segundo apartado se analizan los dictámenes de autorización de fraccionamientos, la entrega de áreas de donación y la constitución de la Junta Local de Agua. Se destacan las cuestiones de ilegalidad que presenta cada dictamen, mismas que van desde el establecimiento de bardas perimetrales hasta la afectación de derechos de terceros. En el tercer apartado se

presentan dos casos que han sido muy bien documentados y también están relacionados con el proyecto inmobiliario y la ilegalidad que lo caracteriza.

5.1 Caracterización del proyecto inmobiliario

El proyecto inmobiliario Altozano que en Morelia encabeza Francisco Medina Chávez es impulsado por distintos actores tanto de la iniciativa privada como del Estado. Entre los empresarios que apoyan al proyecto se encuentra uno de los hombres más ricos del mundo Carlos Slim Helú¹⁵⁰, su hijo Carlos Slim Domit presidente de Grupo CARSO¹⁵¹ estuvo presente en la inauguración de la tienda Sears en el año 2011, donde mencionó que en la apertura de Sears y Sanborns se habían invertido 281 millones 815 mil pesos¹⁵².

Medina también cuenta con el respaldo de los representantes de gobierno del nivel federal, estatal y municipal, entre ellos se encuentra el ex presidente de México Felipe Calderón Hinojosa quien manifestó abiertamente su apoyo al empresario en los eventos de inauguración de las diferentes etapas del complejo inmobiliario. Los gobernadores de Michoacán Lázaro Cárdenas Batel y Leonel Godoy Rangel a través de las instituciones estatales han autorizado la verificación de usos de suelo y la manifestación de impacto ambiental, contraviniendo la normatividad urbana, también han operado una estrategia de desregulación para dar viabilidad al proyecto.

Los presidentes municipales de Morelia Salvador Galván Infante, Augusto Caire Arriaga, Salvador López Orduña, Fausto Vallejo Figueroa y Wilfrido Lázaro Medina mediante los Ayuntamientos que encabezan o han encabezado, han autorizado los dictámenes a través de los cuales se ha permitido a Medina disponer libremente del territorio y los recursos naturales del lugar. Algunos Diputados locales también han manifestado su complacencia con el proyecto inmobiliario, sin importar la extracción partidista estos políticos han realizado las acciones necesarias para legitimar y consolidar este modelo urbano.

¹⁵⁰ Harvey (2012) señala que en México han aparecido catorce millonarios desde el giro neoliberal de finales de la década de 1980, entre los que se encuentra el hombre más rico de la tierra, Carlos Slim. Señala que al mismo tiempo los ingresos de los pobres en el país se han estancado o han disminuido, pag. 35.

¹⁵¹ Grupo CARSO se concibe como uno de los conglomerados diversificados más grande de América Latina conformado por tres sectores estratégicos comercial, industrial, infraestructura y construcción.

¹⁵² <http://www.quadratin.com.mx/sucesos/Inauguro-Leonel-Godoy-Rangel-la-tienda-Sears-Altozano/>

Altozano, en sus inicios denominado Montaña Monarca,¹⁵³ se autoriza en la recta final de la administración municipal priista de Salvador Galván Infante en el trienio 1999-2001, estando como encargado del despacho el Ing. Augusto Caire Arriaga¹⁵⁴. En sesión ordinaria del día 26 de diciembre, derivado de la solicitud presentada por C.P. Francisco Medina Chávez¹⁵⁵ de autorizar el uso de suelo para llevar a cabo un desarrollo integralmente planeado al sur de la ciudad, el Ayuntamiento dictamina en el resolutivo número dos lo siguiente:

Analizando el proyecto maestro de usos de suelo presentado por el Contador Francisco Medina Chávez, en virtud de que se trata de un proyecto integralmente planeado, en concepto de esta comisión no existe inconveniente en que se otorgue el dictamen de uso de suelo solicitado. El solicitante deberá apegarse cabalmente a lo plasmado en el proyecto maestro de usos del suelo ya que esto garantiza un equilibrio en el equipamiento y áreas verdes, áreas deportivas, de esparcimiento educativo y comercial. Dentro de este nuevo polo de desarrollo de Morelia esta autorización no exime al solicitante de que en su momento realice cada uno de los trámites necesarios ante las autoridades competentes así como las autorizaciones que en materia de desarrollo urbano establece la ley. Lo anterior queda condicionado a que dentro del término de un año debe acreditar que sus títulos de propiedad están debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad Raíz en el Estado (acta de Cabildo, 26/12/2001).

De acuerdo con esta autorización, el Estado concibe el proyecto inmobiliario como un desarrollo integralmente planeado que comprende áreas verdes, de esparcimiento, deportivas e infraestructura educativa y comercial. Altozano es para los políticos estatales y municipales el nuevo polo de desarrollo dirigido a los sectores de ingresos medios y altos.

El Director Comercial de Altozano Lic. Josué González Carreto, señala que el proyecto cuenta con poco más de mil hectáreas de propiedad privada y que el plan maestro del proyecto está dividido en tres etapas, el campo de golf y todo lo que está dentro de esa barra representa el ancla del proyecto, las unidades habitacionales que es todo lo que tiene que ver con vivienda y finalmente el centro de ciudad donde se ubica el área comercial, oficinas y servicios. Caracteriza el desarrollo como único en su tipo porque el mismo desarrollador integra todos los servicios e infraestructura:

¹⁵³ Cuando se otorgan las primeras autorizaciones el nombre del proyecto era Montaña Monarca por ello esta denominación aparecerá en los dictámenes emitidos por el Ayuntamiento.

¹⁵⁴ Augusto Caire Arriaga toma protesta como encargado del despacho en sesión extraordinaria del 10 de septiembre de 2001, tras la ausencia definitiva de Salvador Galván Infante.

¹⁵⁵ Uno de los hombres más ricos del estado y la ciudad de Morelia con negocios desarrollados principalmente en los rubros automotriz, inmobiliario, de bienes raíces, servicios, banca comercial y actividades bursátiles (tomado del periódico Cambio de Michoacán, 2013). La solicitud que refiere fue presentada el 21 de noviembre del 2001.

Nosotros somos dueños de Altozano y comercializamos, casas, terrenos y demás y somos dueños del centro comercial y de muchas otras unidades de negocio y en la misma bolsa se hace un proyecto integral que tiene desde vivienda para todo tipo o casi para todo tipo de mercado hasta hospitales, centros comerciales, escuelas, autoservicios, gasolineras, tiendas de conveniencia, clubes deportivos, instituciones académicas desde el nivel básico hasta el Tecnológico de Monterrey y todo eso integrado en un desarrollo de mil hectáreas con urbanización de primera clase, con áreas verdes, pistas de yogui, con una tasa de reforestación que es de las más altas en el país en términos privados y todo eso mantenido por nosotros, es decir, nosotros le damos mantenimiento a todos los árboles que ven en Altozano, a todos los jardines que ven en Altozano a todas las calles que ven en Altozano y eso habla de la calidad de lo que hoy se ve aquí, la pintura de las calles todo lo que es el mantenimiento, estamos a cargo de ello, entonces difícilmente a nivel nacional hay otro desarrollo que tenga integrados todos los servicios como para que una persona haga su vida en un Altozano y no tenga que salir de ahí, hablamos de un tema donde se pueda tener integración de todo servicios de salud, de educación, deporte y lugares de trabajo (entrevista, 24/02/2014).

Tanto el Estado como la empresa inmobiliaria tienen visiones del proyecto que no se contraponen, ambas en la línea del patrón de acumulación capitalista neoliberal, en el que el gobierno genera las condiciones para el desarrollo del capital y legitima su actuación al presentarlo como positivo para las ciudades. Desde la perspectiva de estos actores Altozano se concibe como el desarrollo inmobiliario más importante de Morelia y su área de influencia inmediata. Se plantea por parte de los empresarios inmobiliarios que estos macro desarrollos potencializan a las ciudades beneficiándolas directa e indirectamente con la atracción de inversiones, generación de empleos y fomento al turismo. Es gracias a esta alianza que en Morelia se levanta esta mole de concreto en una zona con alto valor ambiental.

Pero Altozano, en principio es un proyecto inmobiliario que nace de un proceso ilegal, por los medios que se utilizan para adquirir las tierras ejidales sobre las cuales se asienta y porque dicha superficie no es urbanizable por su importancia estratégica en la recarga de mantos acuíferos, así como por la presencia de riesgos geológicos y sísmicos. El cambio de uso de suelo nunca se justifica plenamente con base en la ley, aun cuando autoridades estatales y municipales hayan otorgado los permisos necesarios, las condiciones ambientales y de riesgo que le dieron a esa zona la categoría de no urbanizable aún subsisten.

Es un proyecto inmobiliario que a la vez que destruye el bosque para edificar las construcciones proyectadas en su plan maestro, en su estrategia de venta de viviendas y terrenos, también vende el paisaje boscoso que aún queda y que forma parte del patrimonio natural de los ciudadanos. Dicha estrategia mercantil incluye que las

nomenclatura de sus calles refiera a paisajes naturales importantes, especialmente montañas de diferentes países del mundo; Aripio, Huascarán, Hermon, Kinyeti, Tajumuco, Karob, Sajarma, Ararat, Tabat, Musala, Nimba, Tenerife, Meiran, Proraima y Mulanje, haciendo así alusión a las características de la zona que pone en el mercado.

Altozano se encuentra en proceso de consolidación gracias al apoyo del aparato del Estado, de las 25 mil viviendas proyectadas se han construido un 20%. El complejo efectivamente ofrecen todo tipo de servicios, pero para un sector exclusivo de la población con ingresos suficientes para pagar lo que ahí que se oferta, fraccionamientos residenciales, escuelas exclusivas, infraestructura vial de primer mundo, ciclo pistas, andadores panorámicos, parques recreativos, club de golf, área comercial, zona hotelera, centros médicos, área de corporativos y vigilancia privada.

En el interior de este complejo comercial también se encuentra una iglesia católica que puede albergar entre doscientas y trescientas personas. En ella se celebran misas los domingos en cuatro horarios diferentes, y regularmente en estas homilías son muy concurridas. El discurso del párroco está dirigido a las personas de clase social media y alta que acuden, comúnmente refiere al desprendimiento de los bienes materiales como medio para alcanzar la salvación, los viajes por el mundo, especialmente Europa, y las nuevas tecnologías. En el desarrollo también a petición de la universidad privada de corte religioso, Vasco de Quiroga¹⁵⁶, se nombró una de las avenidas principales Juan Pablo II y se erigió una estatua en su honor. Así las instituciones educativas y religiosas se suman a legitimar estos modelos urbanos que surgen de procesos ilegales.

¹⁵⁶ En sesión ordinaria del 11 de octubre de 2005, José de Jesús Zenil Noguera rector de la universidad Vasco de Quiroga solicita se cambie el nombre a la calle camino a Jesús del Monte por Av. Juan Pablo II, de igual forma propone erigir una estatua en la glorieta que une la tenencia de Santa María con Jesús del Monte. El 26 de octubre de 2006, se aprueba precedente la solicitud de la UVAQ, con el voto en contra del Regidor Leonel Santoyo Rodríguez.



Imagen 19. Iglesia católica ubicada en el interior del centro comercial Altozano. Archivo propio de mayo de 2014

Otra forma arquitectónico-urbana que caracteriza este proyecto son los fraccionamientos cerrados que aun cuando no están permitidos en el marco jurídico que regula la planeación urbana en el estado, en Altozano se construyen estos conjuntos habitacionales que son circulados por grandes muros de concreto y su acceso es vigilado por guardias de seguridad privada, por lo que el acceso es restringido. La continuidad de las vialidades se interrumpe y los caminos o servidumbres de paso que por generaciones utilizaban las comunidades del lugar para trasladarse se cancelan, generando un modelo urbano que va de la privatización del suelo, a la exclusión de las personas y la fragmentación del territorio.



Imagen 20. Bardas perimetrales en los fraccionamientos cerrados de Altozano. Archivo propio de abril de 2014.

El club de golf, que representa el proyecto ancla de Altozano, se inaugura en el mes de octubre de 2008, se ubica en la zona más boscosa del lugar y abarca una superficie de 272 ha., de las cuales 40 son los 18 hoyos, 32 áreas verdes y el resto son residencias habitacionales, calles y lotes. El propietario Francisco Medina Chávez plantea que es el proyecto individual más grande en el que ha participado la familia Medina, señala que es un diseño único en su tipo, con urbanización de primera con vista espectacular. Toda esta área es totalmente un espacio privado, los guardias de seguridad no permiten el acceso a personas ajena al desarrollo, a menos se haga uso de los servicios que ahí se ofertan.



Imagen 21. Campo de Golf Altozano. Archivo propio de marzo de 2014.

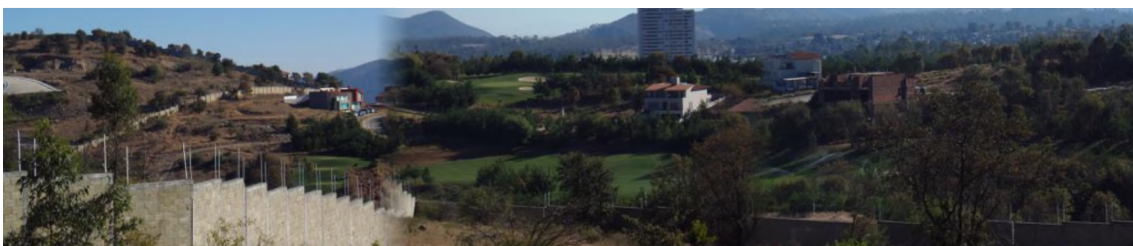


Imagen 22. Bardas perimetrales del campo de golf Altozano. Archivo propio de Marzo de 2014



Imagen 23. Paisaje boscoso en Jesús del Monte, en el centro hoyos del club de golf Altozano. Archivo propio de noviembre de 2013.

Para llegar a Altozano existe una vialidad con problemas de carga en horas pico y el Estado incapaz como señala Ávila (2004b) de ver más allá del uso de los vehículos automotores y contemplar opciones viales para bicicletas, alternativas que incluyan una red de ciclistas para reducir los niveles de contaminación del aire, ahorrar energía fósil y dar opciones económicas a las personas de bajos ingresos, insiste incluso mediante actos arbitrarios, fuera de la ley, en construir una vialidad sobre el Área Natural Protegida de la Loma de Santa María. Esta mole de concreto que se pretende construir tiene como trasfondo reactivar el proyecto inmobiliario, proteger intereses particulares, posicionar políticamente actores locales y promover la cultura del uso del automóvil, para favorecer las inversiones de Francisco Medina Chávez en el rubro automotriz.

Élites empresariales y actores políticos apoyados en instituciones ideológicas educativas y religiosas, configuran este modelo urbano individualista que lucra con los recursos naturales, privatiza los espacios públicos, provoca la segregación social y la fragmentación del territorio urbano.

5.2 Ilegalidad en los dictámenes de autorización

Los dictámenes mediante los cuales se autoriza el uso de suelo, la entrega áreas de donación y la construcción de fraccionamientos en Altozano presentan una serie de irregularidades que evidencian la ilegalidad en medio de la cual surge este proyecto urbano.

Las autorizaciones más importantes para el proyecto inmobiliario, como se puede observar en la tabla 7, se dictaminan en el mes de diciembre, lo cual constituye una práctica política denigrante mediante la cual se logra la aprobación de actos o leyes en los órganos representativos del Estado sin contrapesos, es una temporada idónea para sorprender a los integrantes del Ayuntamiento porque no hay suficiente tiempo para revisar los asuntos, los votantes tienen prisa por tomar sus vacaciones y en general el ánimo de fin de año es propicio para obtener un voto aprobatorio sin consenso previo.

Tabla 7. Dictámenes aprobados en el mes de diciembre en el periodo 1998-2007

Actores	Fecha	Descripción
Ayuntamiento	09/diciembre/1998	Discusión y aprobación del Programa de Desarrollo Urbano
Carlos Primo Torres Arenal	23/diciembre/1998	Cambio de uso de suelo de los polígonos no autorizados en la aprobación del Programa de Desarrollo Urbano
Ayuntamiento	30/noviembre/1999	Modificación al Programa de Desarrollo Urbano para negar el dictamen de uso de suelo al fraccionador de La Campiña
Empresa DECOMICH S.A. DE C.V.	07/diciembre/2001	Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano para autorizar a la empresa DECOMICH el uso de suelo de una superficie 21,294 m ² como apta para la construcción de 140 viviendas
Francisco Medina Chávez Ayuntamiento	26/diciembre/2001	Autorización de desarrollo Mixto Altozano
Fausto Vallejo Figueroa	07/noviembre/2002	Propuesta de reforma legal para la venta de áreas de donación
Ayuntamiento, Carlos Primo Torres Arenal, Organización Ramírez	05/diciembre/2002	Privatización de espacio público (calle Guayana) para construcción de estacionamiento
Francisco Medina Chávez y Luis Lino Gasca Aburto	18/noviembre/2004	Autorización de nomenclatura de fraccionamientos Altozano
Francisco Medina Chávez OOAPAS, Ayuntamiento	30/diciembre/2004	Autorización de Juntas Locales de Agua de Montaña Monarca y Ciudad Tres Marias
Francisco Medina Chávez Ayuntamiento	02/diciembre/2005	Autorización de Fraccionamiento Habitacional tipo residencial Monte Bello en el predio rustico la Torrecilla ubicado en el Durazno tenencia Santa María
Ayuntamiento Arzobispo de Morelia	12/diciembre/2006	Se ratifica la donación de 1342m ² en la colonia portales, en fecha 09 de junio de 2005
Francisco Medina Chávez	12/diciembre/2006	Solicita compra de área de donación con una superficie de 17,477.92m² que se localiza en el fraccionamiento Mesoamérica
Ayuntamiento	30/noviembre/2007	Se autoriza permuta de dos inmuebles propiedad municipal
Ayuntamiento	30/noviembre/2007	Addendum al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2004, con motivo del cambio de uso de suelo para propietarios del Plan de la Garita. Aprobado por unanimidad
Francisco Medina Chávez Ayuntamiento	17/diciembre/2007	Se autoriza a Ricardo Valencia Chávez la venta de 17, 477.97 m² ubicada en el fraccionamiento Mesoamérica Aprobado por unanimidad
Ayuntamiento	17/diciembre/2007	Se aprueba por unanimidad destinar los recursos del Fondo de Ahorro para la compra de Reserva Territorial para Vivienda al programa de obra pública, acciones y servicios.
Ayuntamiento	21/diciembre/2007	Donación al sindicato de empleados municipales, administrativos y conexos del municipio de Morelia SEMACM de 2-00-00-00 ha.

Tabla 07. Dictámenes aprobados en el mes de diciembre. Elaboración propia con datos de actas de Cabildo

5.2.1 Proyecto general Altozano

El primer dictamen de uso de suelo se aprueba el 26 de diciembre de 2001, una fecha estratégica en la que estaba garantizada la aprobación de un paso decisivo del cual se derivarían una serie autorizaciones que se apoyarían en esta decisión, ya que la LDUOMO en el artículo 288 establece que el dictamen de uso de suelo condiciona la expedición por parte de las autoridades, de permisos o licencias de aprovechamientos

urbanos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, construcciones, demoliciones adaptación de obras y urbanización.

En este primer dictamen se autorizó el uso de suelo para lo que se denominó un «proyecto integralmente planeado», un desarrollo mixto que no contempla la LDUEMO y que contrario a eso señala en su artículo 152 que las autorizaciones, licencias, permisos y constancias que se otorguen deberán tomar en cuenta los tipos de fraccionamiento permitidos, la protección del medio ambiente, las zonas urbanizables, la organización de las estructuras viales y el sistema de transporte. Estas condiciones que la ley establece deben observarse no se tomaron en cuenta en la aprobación de este dictamen, se autorizó el proyecto urbano en una zona de alto valor ambiental, estratégica para la recarga de mantos acuíferos y con riesgos geológicos y sísmicos, además no se tomó en cuenta que la conectividad por la Loma de Santa María sería imposible por ser un Área Natural Protegida, así como por los peligros que representan las fallas, fracturas y los riesgos por deslizamiento de taludes.

Altozano se asienta sobre la cuenca del Río Chiquito principal abastecedora de agua subterránea de la ciudad, además se pretende construir una vialidad, para comunicar el complejo inmobiliario, sobre Área Natural Protegida de la Loma de Santa María. Esta zona forman parte de una región de gran valor ambiental y de provisión de servicios ecosistémicos, por ello desde el siglo pasado se han formalizado seis decretos y una declaratoria en los cuales se reconoce su importancia y la necesidad de preservar los ecosistemas y la diversidad biológica que alberga (Ávila et al., 2012). Sin embargo Ávila (2010) señala que se ha pretendido urbanizar y construir vialidades sin importar la violación y desmantelamiento de los instrumentos de protección ambiental que los mismos gobiernos se han encargado de desregular para valorizar las inversiones inmobiliarias y favorecer los intereses privados por encima de la colectividad.

5.2.2 Entrega de áreas de donación

El segundo dictamen se aprobó en el último año de la administración de Fausto Vallejo Figueroa del trienio 2002-2004. Francisco Medina Chávez solicita se le autorice la donación correspondiente a dos fraccionamientos en un solo predio y fuera de la superficie en la cual pretende construir, argumentando un mejor aprovechamiento para el municipio. Para esta fecha, 26 de octubre de 2004, el empresario ya había conseguido

que el Estado a través de su aparato estatal y municipal le autorizara los principales instrumentos para concretar su proyecto, el dictamen de uso de suelo, la verificación de congruencia del mismo, la anuencia municipal para fraccionamiento tipo residencial y la manifestación de impacto ambiental, además había convenido con el OOAPAS y CFE la prestación del servicio de agua potable y alumbrado.

En este acto se señala que el dictamen de uso de suelo fue otorgado por el Ing. José Fernando Tavera Montiel titular de SDUMA el 13 de noviembre del 2002, para llevar a cabo el proyecto integral de usos mixtos habitacional, comercial, educativo, recreativo, deportivo y de servicios en una superficie de 340-42-43 ha., con esta autorización se infringe la norma porque el desarrollo de usos mixtos, como ya señalamos, es un tipo de fraccionamiento que en Michoacán se establece legalmente hasta la emisión del Código de Desarrollo Urbano en el 2007.

La LDUOMO en su artículo 276 establece que el gobierno del estado debe verificar la congruencia del dictamen de uso de suelo apegándose a la norma. Este requisito es validado en el 2002 por el entonces Secretario de Urbanismo y Medio Ambiente Guillermo Vargas Uribe, quien también en 2003 valida la manifestación de impacto ambiental. Dos instrumentos que se emiten sin considerar los riesgos potenciales que el proyecto podía generar, así como la afectación de la Cuenca del Río Chiquito.

Luis Lino Gasca Aburto como titular de la SDUMA, en el año 2004 otorga la anuencia para fraccionamiento tipo residencial y Gustavo Díaz Báez, entonces Director General del OOAPAS, conviene con Francisco Medina Chávez en otorgar el suministro de agua al desarrollo mientras el empresario se compromete a sufragar todos los gastos para perforar y equipar seis pozos profundos o más según se requiera. Por su parte el Gerente de División de la CFE informa que es factible proporcionar el servicio de energía eléctrica para el desarrollo.

Con estos requisitos el proyecto inmobiliario se concretó, el papel del Estado fue facilitar y legitimar, haciendo uso de poder interpretó la norma jurídica de modo que respaldara actos que evidentemente violentan los principios básicos de cuidado y protección de los recursos naturales, así como de prevención de riesgos. El contenido de este dictamen además es tendencioso y deja ver que finalmente los órganos de representación solo legitiman decisiones que han sido tomadas en otros ámbitos de

poder. En el considerando quinto se señala que pese a que fue autorizado y notificado el visto bueno de lotificación y vialidad, el fraccionador donará fuera del desarrollo la superficie de 15,896.60m² correspondientes a las áreas de donación, mientras que en el considerando sexto se establece.

Aunque se presupone que ya estaba autorizado por el titular de SDUMA, el otorgamiento de áreas de donación fuera de los fraccionamientos, es necesario validar este hecho por el Ayuntamiento de Morelia en reunión en pleno, siendo el motivo del que deriva el dictamen y que una vez analizada la petición del señor Medina. En concepto de estas comisiones no existe inconveniente en que se autorice por el pleno del Ayuntamiento el otorgamiento de áreas de donación de los dos fraccionamientos identificados como fracción I y III cuarta sección y fraccionamiento quinta sección indistintamente, adicionando la autorización definitiva de los asentamientos de mérito (acta de Cabildo, 26/10/2004).

El Ayuntamiento validó un acto previamente acordado y autorizado por Luis Lino Gasca Aburto gracias a las facultades que le concede el órgano colegiado, como parte de la estrategia para hacer más discrecionales este tipo de transacciones entre los políticos y empresarios. No obstante estas irregularidades el dictamen es aprobado por unanimidad.

En la aprobación del dictamen para autorizar las condiciones de la entrega de áreas de donación, el Regidor Armando Sánchez Murillo señaló que los 25.000.00 m² que se entregarían presentaban una pendiente arriba de 35% y que la superficie estaba afectada por líneas de alta tensión de la CFC, pero tras las negociación con el fraccionador esa condición cambió, también señaló que las áreas verdes que se pretendía donar eran de ornato, de plusvalía y beneficio para el fraccionador y no para la población pues se trataba de las islas que sirven de glorieta a los fraccionamientos y los camellones de acceso. Por su parte el Regidor Ciro Jaimes Cienfuegos señaló la necesidad de ser cuidadosos y aplicar criterios parejos para evitar favoritismos en base al poder económico, invitó a los regidores a estar atentos para no ser sorprendidos por fraccionadores que obran de manera tendenciosa. Ante estos planteamientos el Presidente municipal dejó ver el apoyo al empresario y a la clase social que representa, con el siguiente discurso:

Todos estos fraccionamientos y como muchos otros que están en la ciudad, en las zonas residenciales, las áreas de donación muchas veces nos las dejan en las partes traseras, que los únicos beneficiados son los que compran allí, tenemos esa problemática que padecemos en la actualidad con varios fraccionamientos que así se quedaron, nos tocó ahora esta muestra de este fraccionamiento junto toda el área de donación para sacarle provecho, respecto a las pendientes que tiene esa área de donación, desgraciadamente la tiene la mayoría de todos los terrenos, es

una pendiente normal, también se aprovechó que esa área de donación estuviera junto a la de gobierno del estado para que se creara por ahí una zona ecológica, en cuestión del famoso derecho federal no hay tal, se checó y se escrituro..... en este fraccionamiento en particular se ha ponderado los posibles aspectos negativos en cuanto a las disposiciones reglamentarias, pero nos volvemos más exigentes, la mayoría de los fraccionadores no van a tener tratamiento de aguas, no van a tener la calidad de los materiales en cuanto a las vialidades que va a ocupar la ciudad, tiene aspectos positivos que finalmente también quienes van a disfrutar y a padecer son gentes que llevan un nivel de conciencia y de posibilidades mucho más claros que el medio de la población (acta de Cabildo, 26/10/04).

5.2.3 Nomenclatura de fraccionamientos

El tercer dictamen se aprueba por mayoría 18 de noviembre de 2004 y refiere a la autorización definitiva mediante la aprobación de la nomenclatura para los dos fraccionamientos a los que se hace alusión en el dictamen anterior. Entre los documentos que se presentan para la aprobación de este dictamen se exhiben seis certificados agrarios, cuando la LDUEMO señala en su artículo 179 como requisito para la autorización el tener la propiedad y posesión del predio misma que se comprueba con el título inscrito en el Registro Público de la Propiedad.

El dictamen además se aprueba con la condición de que no se establezca barda perimetral que ocasione calles cerradas o privadas interrumpiendo la continuidad de las vialidades para conectarse con futuros asentamientos de la zona, en atención a lo dispuesto en el artículo 165 de la LDUEMO que prohíbe las calles cerradas o privadas en los fraccionamientos sino por excepción y sólo en los casos en que las condiciones físicas del predio por fraccionar lo justifiquen. Sin embargo los fraccionamientos construidos en este desarrollo han levantado estas bardas perimetrales impidiendo en libre tránsito de las personas en espacios que por ley son de acceso público, como son las calles.

Con la autorización de estos fraccionamientos además se viola lo dispuesto en el artículo 153 de la LDUEMO que establece que la autorización de fraccionamientos, conjuntos habitacionales, lotificaciones, relotificaciones, subdivisiones y fusiones, se otorgaran siempre y cuando no se afecten zonas arboladas y zonas de valores naturales. Finalmente la propia ley señala en su artículo 168 que se consideran *ilegales* los fraccionamientos que se autorizan sin considerar lo dispuesto en el marco jurídico, o que aun cuando se sujeten a éste, no realicen las obras condicionadas o no satisfagan los requisitos a que estén obligados de acuerdo a la autorización respectiva. Altozano se

construye en medio de esta ilegalidad y se intenta hacer legal con algunos postulados de la ley que favorecen la legitimación del proyecto inmobiliario.

5.2.4 Junta Local de Agua

En el último año de la administración de Fausto Vallejo en 2004, se constituye la Junta Local Municipal de Agua de Altozano, acto que se sustenta en el artículo 36 de la Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Michoacán (LAPASEM), mismo que señala que adicionalmente a la constitución de organismos operadores municipales, se deberán constituir juntas locales municipales a cuyo cargo directo estará la prestación del servicio en la tenencia o encargatura del orden correspondiente. Se señala que esta Junta dependerá del OOAPAS y estará integrada por el jefe de tenencia o encargado del orden de la localidad de que se trate quien tendrá el carácter de presidente, un secretario designado por el ayuntamiento a propuesta del presidente, y cuando menos tres vocales que serán elegidos entre los ciudadanos con más representatividad en la comunidad.

El día 10 de diciembre de 2004, se discute el dictamen derivado de la solicitud del Director del OOAPAS Gustavo Díaz Báez para la aprobación del reglamento de la Junta Local para operar el sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento en la localidad Montaña Monarca. Esta solicitud a su vez respondía a la petición que el Arq. Francisco Orduña Romero, Director General de Grupo Fame, hace al OOAPAS para que se liberara a la empresa del requisito de integrar una comisión de colonos para la representación del complejo habitacional. En el dictamen se resuelve que no se tiene inconveniente en que sea la propia empresa quien lleve a cabo las gestiones quedando como presidente de dicha Junta el propio Director General de Grupo Fame, el Ing. Antonio García Mora, como secretario, la C.P. Lidia Sánchez Barajas, C.P. Mónica García Ramos y Ing. Arturo Vaca Echeverría como vocales, todos ellos con la aprobación del el Consejo de Administración de la empresa Montaña Monarca.

En los resolutivos del dictamen se establece que toda vez que fue analizado por el OOAPAS y por encontrarse apegado a los lineamientos señalados por la Junta de Gobierno para la constitución de Juntas Locales Municipales, se autoriza el reglamento interior, pero los lineamientos a los que hace alusión deben emanar de la LAPASEME por ello no pueden contravenir los señalado en el artículo 36 de la misma ley. Este

acuerdo además se sustenta en el artículo 70 de la LOMEMO que refiere a la concesión de servicios públicos que el Ayuntamiento puede otorgar, se infiere entonces que se trata de una concesión, sin embargo no se sigue el procedimiento que marca dicha ley, no se emite convocatoria pública, tampoco se establecen derechos y obligaciones, así como el pago de una contraprestación.

Ante la confusión que manifiestan los Regidores Jorge Molina Bazán, Ciro Jaimes Cienfuegos, Víctor Manuel Lagunas y José Luis Delgado Murillo por la serie de irregularidades y falta de claridad en el dictamen, que además señalan no se les dio a leer con anticipación, se decide aprobarlo en otra sesión, aún con la resistencia del Síndico Municipal y el Presidente quien señala:

No es en si la estructura con la formalidad legal sino ha sido una serie de factores externos en donde ha imperado la corrupción y todo lo demás, donde se trataba de resolver un problema regional, dándoles la mayoría de edad y la confianza, no ha sido tal el caso, creo que estos comités, estos organismos dependientes también del OOAPAS, están perfectamente bien reglamentados son muy positivos, siempre y cuando verdaderamente a las gentes que se les de esta autorización cumplan con los requisitos, es quitarle una carga al organismo operador... estoy de acuerdo en que se posponga la aprobación, que vengan las gentes inclusive de estos fraccionamientos a plantear el porqué, no le veo mayor cuestión, las disposiciones legales son muy precisas, es decir, la creación de estas juntas, son importantes porque resuelven problemas regionales... creo que las disposiciones legales son adecuadas, es como la constitución, tenemos una de las constituciones más avanzadas e importantes en el orbe, pero la aplicación es otra cosa totalmente diferente que la hace el hombre (acta de Cabildo, 10/12/2004).

La aprobación de la Junta Local se retoma en sesión ordinaria del 23 de diciembre de 2004, prácticamente en los mismos términos, únicamente se omite como sustento legal el artículo 70 de la LOMEMO que refiere a la concesión del servicio, sin embargo el dictamen no se aprueba porque nuevamente los Regidores Jorge Molina Bazán y Víctor Manuel Murillo Lagunas señalan que se trata de una concesión y no hay una contraprestación para el Ayuntamiento como titular de ese derecho, también señalan el incumplimiento en relación a la disposición legal que establece la integración del jefe de tenencia de la localidad y la dificultad para cumplir con el requisito del encargado del orden puesto que los conjuntos habitacionales se encuentran en periodo de venta. La Junta finalmente se aprueba por unanimidad mediante un albazo el día 30 de diciembre, último día de gobierno de Fausto Vallejo Figueroa.

El Estado descaradamente sustenta este acto en un precepto legal que no se cumple, porque la Junta se integra por miembros de la empresa desarrolladora cuando la ley

establece que deberán ser el Jefe de tenencia o el encargado del Orden, además se usa el concepto de comunidad dándole esa categoría al proyecto de élite para estar a tono con la norma jurídica. El presidente municipal desde una postura clasista plantea diferencias entre las Juntas conformadas por las tenencias y las conformadas por estos proyectos inmobiliarios, considerando a las primeras negativas y las segundas positivas, además deja entrever que la ley no necesariamente debe ser acatada al plantear que aún cuando las leyes son de vanguardia la aplicación de las mismas es algo terrenal.

5.2.5 Monte Bello

El siguiente dictamen se aprueba por unanimidad también en el mes de diciembre de 2005, primer año de la segunda administración panista de Salvador López Orduña. Este refiere al visto bueno del proyecto de lotificación y vialidad del fraccionamiento habitacional tipo residencial denominado extraoficialmente Monte Bello, ubicado en el predio rustico la Torrecilla, en la localidad El Durazno de tenencia de Santa María de Guido. Se autoriza la construcción de 40 viviendas unifamiliares, con la condición de que se eviten obstáculos tales como plumas, casetas y rejas, que ocasionen calles cerradas o privadas interrumpiendo la conectividad o el libre acceso al desarrollo y se prevea la integración de los desarrollos existentes y futuros, requisitos que como ya señalamos no se cumplen. En relación a este dictamen el Regidor Epifanio Garibay Arroyo reflexiona:

Como que primero estamos dando los elementos a los fraccionadores para que llegue el momento en que no les podamos negar la autorización definitiva del fraccionamiento, es importante analizar la legislación (acta de Cabildo, 02/12/05).

Efectivamente no hay una visión integral en la autorización de los fraccionamientos, se autorizan en tres pasos, el uso de suelo, el proyecto de lotificación y vialidad, y finalmente la nomenclatura que representa la autorización definitiva del desarrollo, no se observa de conjunto las condiciones de viabilidad de los proyectos y cuando se está en la fase final es difícil volver todo atrás. En la autorización de los fraccionamientos para el desarrollo Altozano, la ley se presenta como un discurso que sirve para legitimar la actuación de los órganos de representación popular que no son capaces de rescatar su sentido social y se escudan en su generalidad para justificar una interpretación y aplicación en favor de los grupos dominantes. Fuera de este marco jurídico los políticos además establecen acuerdos con los empresarios, un ejemplo claro es el que se da entre

Francisco Medina Chávez y Salvador López Orduña quienes negocian la entrega de áreas de donación en el mes de diciembre, y en el mes de enero el empresario pide que el Ayuntamiento valide el acuerdo al plantear:

De acuerdo a lo platicado con usted en diciembre pasado respecto al intercambio de áreas de donación de mis proyectos Montaña Monarca por terrenos en la zona ecológica de Santa María, me permito solicitarle oficialmente el intercambio a razón de 2 metros en zona ecológica por uno que me corresponde donar. Adjunto a la presente, copia de la carta opción del terreno en la zona ecológica que como ahí lo indica vence el día 10 de febrero del año 2006. Para poder adquirirlo y proceder a nuestra negociación, requiero que el municipio que usted atinadamente dirige me autorice por escrito el intercambio en cuestión a más tardar el 31 de enero del presente año. Le recuerdo que el terreno adjunto fue adquirido por gobierno del estado a la familia Gómez Alonso con lo cual se podrá crear un verdadero centro de entretenimiento ecológico siendo esta ya propiedad del gobierno estatal y municipal (acta de Cabildo, 12/01/06).

5.2.6 Punta Monarca

En marzo de 2006 se discute otro dictamen cuyas irregularidades son señaladas por los propios regidores, se trata de la autorización del proyecto de lotificación y vialidad del fraccionamiento denominado extraoficialmente Punta Monarca, ubicado en el rancho el Durazno en la Tenencia de Santa María de Guido. Los Regidores Leonel Santoyo Rodríguez e Ismael Pérez Dimas se manifiestan en contra de la aprobación argumentando que se trata de un asunto delicado por las condiciones del área y no se discutió suficiente porque no se les entregó el dictamen para revisión con los días de anticipación que marca la ley, su postura es respaldada por los Regidores Rafael Alejandro Téllez Barragán, Merced Orrostieta Aguirre y Netzahualcóyotl Vázquez Vargas, quienes en sus intervenciones se manifiestan en desacuerdo con el lugar donde se dejaran las áreas de donación y la urgencia de aprobar el dictamen, mencionan que es de dominio público que el fraccionar la parte alta de Santa María es impermeabilizar la tierra y por tanto recrudecer las inundaciones.

Se aprueba con siete votos a favor y seis en contra que el dictamen se regrese a comisiones, aun cuando el Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano Regidor Luis Omar Arreygue Rocha defiende el proyecto diciendo que el fraccionador ya cuenta con todos los requisitos, dictamen de uso de suelo, verificación de congruencia y manifestación de impacto ambiental.

En la sesión ordinaria del 14 de abril del mismo año el dictamen se aprueba por mayoría con el voto en contra del Regidor Leonel Santoyo Rodríguez quien deja en claro las cuestiones de ilegalidad del proyecto al señalar:

Manifiesto mi voto en contra por los siguientes argumentos de carácter legal: el artículo 158 de la Ley de Desarrollo Urbano dice que la publicidad destinada a promover la venta de lotes en los fraccionamientos, condominios y conjuntos habitacionales se sujetará a la aprobación previa del Ayuntamiento correspondiente que cuidará que el sistema de ofertas y demás elementos que le integren corresponda a la autorización otorgada, por lo que el C. Francisco Medina Chávez viola la ley, pues de acuerdo con el artículo 292 de la misma se debe infraccionar a quienes sin autorización correspondiente se anuncien o por cualquier medio de comunicación efectúen la publicidad del fraccionamiento o contando con la autorización no se ajusten a la misma, con una sanción de 500 a 1000 veces el salario mínimo diario que rige en la zona donde se cometa la infracción. Evidentemente el fraccionador está violando la ley de la materia pues está ofertando la venta de lotes sin autorización del Ayuntamiento (acta de Cabildo, 14/04/06).

Punta Monarca representa el proyecto ancla de Altozano, es la superficie donde se encuentra el campo de golf, el área más boscosa ocupada por este proyecto inmobiliario como se puede ver en la imagen 24, donde es evidente la apropiación y explotación de recursos naturales como el bosque y las grandes cantidades de agua necesarias para el riego del club deportivo, pero también es evidente la ilegalidad de la autorización de uso de suelo por las condiciones ambientales de la zona y sin embargo se aprueba el proyecto de lotificación y vialidad que indudablemente llevaría a la autorización definitiva del proyecto. Aquí la estrategia de los grupos aliados al empresario es ocultar la información a los regidores que podían manifestarse en contra, misma que no les funciona en la primera discusión del dictamen pero finalmente logran su aprobación.

El empresario además de violar las disposiciones en materia de planeación urbana, se apropia de las tierras de manera ilegal. El dictamen aprobado por unanimidad el 28 de marzo de 2007, señala que la superficie que pretende fraccionar incluye los derechos de un tercero perjudicado, también se menciona la actuación ilegal del fraccionador al violar lo dispuesto en los programas de desarrollo urbano y realizar obras de urbanización sin la aprobación correspondiente:

Dictamen 5.18 resulta procedente autorizar de manera condicionada el visto bueno del proyecto de lotificación y vialidad del desarrollo habitacional en la modalidad de fraccionamiento de baja densidad (34 viv/ha) y media densidad hasta (75 viv/ha) con equipamiento comercial, educativo, recreativo, deportivo y servicios. Condiciones: Ajustar la superficie de 227-97-75 ha. En relación a la superficie de 3-39-37 ha., en conflicto, éste Ayuntamiento a través de SDUMA adoptará las medidas para impedir que se quebranten los derechos de un tercero, y hasta en tanto no se resuelva el destino de la superficie en litigio, el propietario se abstendrá de fraccionar esa superficie. Se requerirá al fraccionador para que cumpla con las sanciones a que se hizo acreedor

por haber violado la fracción IV del artículo 291 y 292 fraccionamientos I de la LDUEMO (acta de Cabildo, 28/03/06).

El Ayuntamiento no da tregua al asombro votando por unanimidad dictámenes en los que abiertamente se señalan las infracciones legales, en este caso se habla de un litigio por la afectación de derechos de un tercero, además se plantea que el fraccionador desacató la disposición de la LDUEMO de no edificar y realizar obras de urbanización sin la autorización previa de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología o del Ayuntamiento.

Las violaciones a la ley por parte de este empresario como podemos observar son diversas, le permiten apropiarse del territorio y urbanizar en superficies de bosque, áreas importantes para la recarga de mantos acuíferos, zonas agrícolas y zonas de riesgo. Esta práctica es posible gracias a las alianzas que el empresario establece con los líderes políticos electos para encabezar el gobierno estatal y municipal, el aparato del Estado facilita y legitima el desarrollo sin considerar daños ambientales, riesgos, disposiciones legales y normas de planeación.

5.3 Otras formas de ilegalidad en Altozano

Las infracciones a la ley para consolidar Altozano no sólo se ven reflejadas en los dictámenes de autorización de uso de suelo y fraccionamientos, existen también dos casos que han sido muy bien documentados, el primero se refiere a los distintos proyectos impulsados desde los tres niveles de gobierno para construir una vialidad que comunique el centro comercial del proyecto inmobiliario. Todas las propuestas de la obra vial han planteado atravesar el Área Natural Protegida la Loma de Santa María contraviniendo los decretos de protección, se ha impulsado por parte del Estado una estrategia de desregulación para dar viabilidad a los distintos proyectos viales. El Estado ha actuado de manera discrecional y haciendo uso de poder mediante actos que revelan su autoritarismo para dominar el proceso urbano y reprimir a quienes se manifiestan en contra de la mercantilización del espacio público y la conservación de las áreas naturales.

El segundo caso se refiere al despojo y fraude perpetrado contra pobres urbanos a quienes mediante amenazas, engaños e intimidación les son arrebatadas 59 ha., pertenecientes al predio rústico La Torrecilla, superficie que tras diversas transacciones

se convierte en parte de los dominios de Francisco Medina Chávez, mientras que el Ayuntamiento con pleno conocimiento del caso actúa con negligencia e irresponsabilidad, deja pasar el conflicto y apoya al empresario en la apropiación del predio.

5.3.1 La vialidad para comunicar el proyecto inmobiliario

De acuerdo con Ávila *et al.* (2012) el primer intento por construir la vialidad fue impulsado por el gobierno municipal en el año 2006. En 2007 y 2010 fue el gobierno estatal quien promovió su construcción¹⁵⁷ y en 2011 la propuesta emanó del gobierno federal. La obra es cuestionada por la ciudadanía por los altos impactos sociales y ambientales que generaría, además del alto costo económico y riesgo en la parte baja de la Loma, donde se ubica una falla geológica activa la Paloma.

Para posibilitar la construcción de la vialidad en diciembre de 2009, con la emisión de un decreto de creación de la Zona de Restauración y Protección Ambiental la Loma de Santa María, el gobierno estatal de extracción perredista pretendió abrogar el Área Natural Protegida de la Loma de Santa María suavizando el régimen de protección y reduciendo 30% el polígono del área a conservar, sin tener la facultad y sin observar los procedimientos de la Ley Ambiental y de Protección al Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo (LAPPNEMO), esto es, sin publicar los estudios justificativos ni convocar a consulta pública y sin realizar los foros de información y consulta, lo que motivó que el poder legislativo federal y estatal, y la Comisión de Derechos Humanos (CEDH) exhortaran al gobernador para que regresara su estatus a la Loma (Ávila et al., 2014).

Sin embargo el gobierno estatal haciendo caso omiso a las observaciones y recomendaciones, continuó con su estrategia desreguladora ingresando una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) del controvertido proyecto vial ante Semarnat en abril de 2010, misma que fue negada por la existencia de una Unidad de Gestión Ambiental que el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial de la Cuenca del Lago de Cuitzeo (POETCLC) establecía en la zona donde se pretendía construir la vialidad. Para quitar este obstáculo y dar viabilidad a la construcción de la

¹⁵⁷ Los tres proyectos se ejecutarían con recursos públicos estatales (Ávila et al., 2014)

vialidad, dos días después la titular de la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente del estado inicio un proceso de modificación del Programa para actualizar el polígono del ANP, lo que permitiría eliminar las Unidades de Gestión Ambiental problemáticas, así incumpliendo con lo establecido en la LAPPNEMO se eliminó el principal obstáculo para la aprobación de la MIA (*idem*).

Cuando la propuesta del gobierno federal se enfrentó al obstáculo que constituía el Área Natural Protegida del Parque Urbano Ecológico Francisco Zarco¹⁵⁸, el gobierno estatal también alteró los límites del ANP mediante una simple carta sin valor jurídico emitida semanas antes de concluir su gestión la titular de SUMA (*idem*).

Por su parte el gobierno municipal con las competencias otorgadas en materia de planeación urbana con las reformas al artículo 115 constitucional, a partir de 1993 comenzó a modificar el plan de desarrollo urbano de 1984 para reducir las áreas de preservación ecológica y aumentar las áreas de crecimiento urbano (*idem*).

La sociedad civil en Morelia ha mostrado capacidad de organización y movilización en la defensa de la conservación del status del ANP de la Loma de Santa María y la oposición a la construcción de los cinco proyectos viales, mediante el ejercicio de los espacios de participación que las leyes y reglamentos otorgan (consejos ciudadanos, consultas públicas, defensa jurídica, entre otros), además de las acciones colectivas directas como movilizaciones, foros de discusión y análisis, reuniones públicas, presencia en medios de comunicación y espacios de defensa permanentes (campamentos en zonas potencialmente afectadas). Ávila *et al.* (2012) anuncia la agudización del conflicto socioambiental entre el gobierno federal y la ciudadanía y señala los grandes riesgos por la rigidez y el autoritarismo mostrado por el Estado al ser criminalizada la protesta social (*idem*).

Este autoritarismo del Estado se manifestó frente a las acciones emprendidas por el Movimiento Ciudadano en Defensa de la Loma de Santa María en 2013 y 2014 ante la insistencia del gobierno federal por construir la vialidad. El 19 de octubre de 2013 se programó la clausura ciudadana de la obra en el lugar donde arrancarían los trabajos, la entrada al estacionamiento del centro comercial Altozano, sin embargo un día antes un

¹⁵⁸ Contiguo al Área Natural Protegida de la Loma de Santa María

movimiento denominado “Di Si a la Loma” que al parecer sirve a los intereses del gobierno y los empresarios, publicó en su cuenta de red social una convocatoria a sus simpatizantes a estar presentes en el acto para hacer contrapeso, con mensajes como “hay que hacer lo mismo que los comerciantes de Tepito con los maestros” . Esto obligó a cambiar la sede de la clausura para evitar una confrontación y garantizar la seguridad de las personas.

En el evento los integrantes del movimiento manifestaron que la obra era riesgosa, inviable ambiental y técnicamente, por tanto ilegal. Señalaron que acrecentará la especulación inmobiliaria lo que afectará la reserva forestal y la cuenca del Rio Chiquito, dañará los ecosistemas y las especies que habitan en la zona, además plantearon que por los riesgos presentes en el lugar la obra atenta contra la seguridad de las familias y sus bienes.



Imagen 24. Clausura ciudadana de la vialidad para comunicar Altozano. Archivo propio de octubre de 2013.

El 28 de octubre del mismo año el Ayuntamiento ante la necesidad de realizar un estudio técnico en la zona, requerido por la Secretaria de Hacienda para liberar el recurso para la construcción de la obra, intentó ejercer coacción con el Encargado del Orden para que autorizara los trabajos, por ello fue citado en las oficinas del Ayuntamiento, pero al lugar arribaron los integrantes del Movimiento Ciudadano con consignas escritas en cartulinas como «funcionarios corruptos, empresarios voraces, despojo nacional» y «Wily¹⁵⁹ pretender maicear a un encargado del orden revela debilidad y bajeza moral, te exigimos respeto», lo cual molestó a los funcionarios municipales quienes señalaron que sólo dialogaría con quienes demostraran, al exhibir su identificación oficial, ser residentes de las colonias ubicadas en la zona en conflicto. El interlocutor por parte del gobierno municipal Carlos Sosa, Director de Ecología, se mostró ignorante y déspota.

¹⁵⁹ Refiere al Presidente Municipal Wilfrido Lázaro Medina

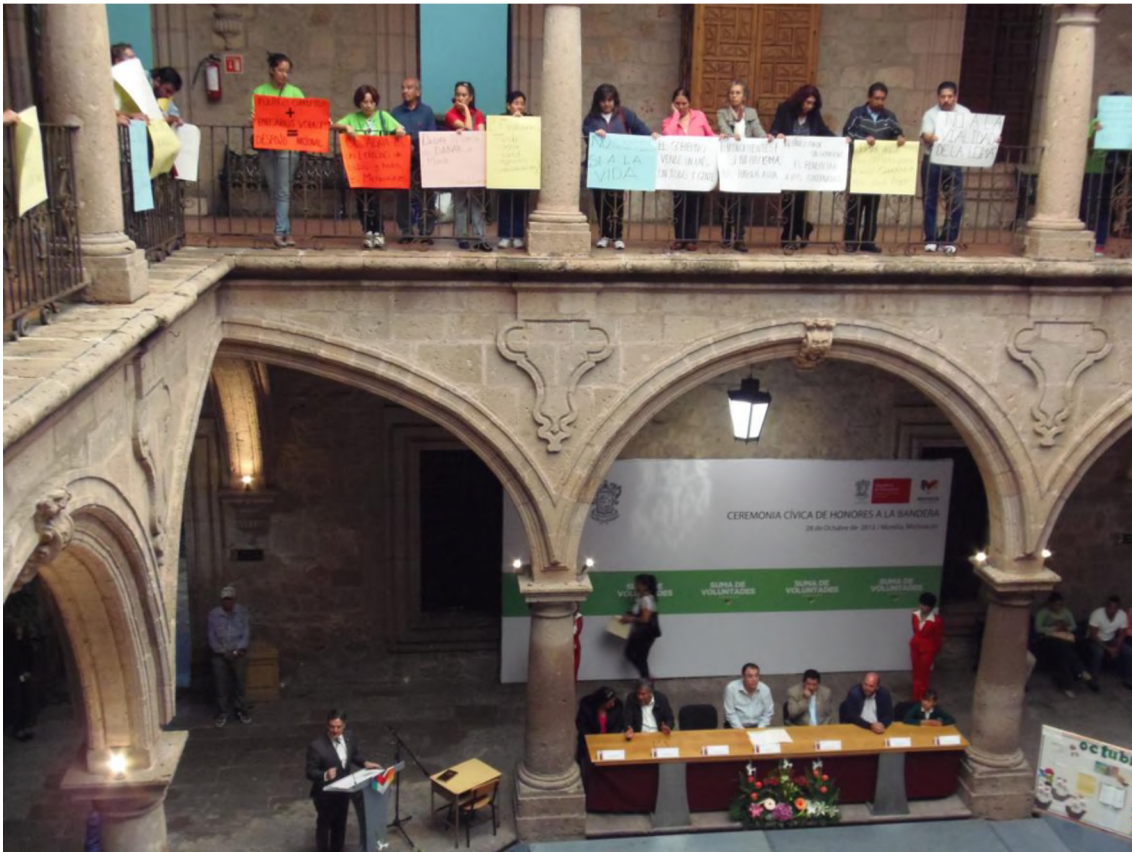


Imagen 25. En la planta baja del palacio municipal acto cívico que celebra el gobierno con estudiantes de escuelas primarias, en la planta alta manifestación pacífica del Movimiento Ciudadano por la construcción de la vialidad. Archivo propio de octubre de 2013.

La firme decisión de construir la vialidad que se manifiesta en las acciones emprendidas por los tres niveles de gobierno, revela la necesidad de cumplir con los acuerdos pactados entre los funcionarios públicos y el empresario Francisco Medina Chávez, llegando incluso a la creación de grupos de choque como parte de las estrategias del Estado invisible para desvirtuar las acciones ciudadanas y fragmentar el Movimiento Ciudadano, mientras que el Estado visible intenta justificar la obra al maximizar el beneficio para las comunidades de la zona. Estos actos además revelan la disputa que se da por el espacio público que los grupos dominantes quieren privatizar y mercantilizar provocando el surgimiento de movimientos alternativos que luchan por su conservación, porque son indispensables para la provisión de servicios básicos y para garantizar la seguridad de las personas.

5.3.2 El despojo del predio la Torrecilla

Olmos (2014) documenta mediante un trabajo etnográfico que incluye observación participante, entrevistas, grupos focales e investigación documental, la historia de despojo perpetrada en contra de pobres urbanos en el emporio Altozano, muestra el fraude consumado por distintos actores para que las tierras de este grupo social terminaran en manos de Francisco Medina Chávez.

De acuerdo con Olmos (2014) el 1990 un grupo de personas, en su mayoría pobres, compraron lotes en el fraccionamiento irregular denominado Monte Sinaí en el predio rustico La Torrecilla ubicado en la Localidad el Durazno¹⁶⁰ con una superficie de 59-00-00 ha., el monto que pagaron por los terrenos fue de \$700 en 1994, \$2500 en 1997 y \$50,000 en 1999. Cubrir este precio implicó un gran esfuerzo para las personas dada su condición económica. La falta de claridad sobre quien asumiría los gastos de la introducción de servicios y escrituración fue motivo de conflicto entre el vendedor y los compradores.

En medio del conflicto apareció el autor material del Fraude José Felix Arreola Zarco, quien se identificó como el esposo de una de las propietarias de lotes y persuadió aproximadamente a 300 compradores de conformar una asociación para dotar de servicios el fraccionamiento, la cual denominaron Praderas del Sinaí A.C. y este personaje asumió la representación legal de la misma. Con este carácter y mediante engaños consiguió que los compradores le entregaran los documentos originales que avalaban la compra de lotes y los convenció de denunciar a Secundino Tovar Adame quien había fraccionado el predio y aún conservaba la propiedad del mismo. La demanda próspero y Secundino al encontrarse preso, para obtener el perdón de Félix, como representante de la asociación, le cede la propiedad del predio con la condición de que entregara los lotes a los miembros de la asociación y demás personas que acreditaran la compra (Olmos, 2014).

Cuando las personas acuden ante Félix para hacer valer sus derechos, éste les plantea que se requiere un proyecto de desarrollo habitacional residencial por el tamaño de los lotes (10 metros de ancho por 20 de largo) y les propone continuar en la asociación,

¹⁶⁰ El Durazno es una comunidad contigua a los dominios de Francisco Medina Chávez, en sus inmediaciones se encuentra el campo de golf.

pero las personas se empiezan a desgastar por el cobro constante de cuotas por conceptos diversos. Finalmente les presenta como opción para urbanizar el predio, ceder 25 ha., de los lotes de las personas que no pertenecían a la asociación, a la empresa PROMOVICA S.A. DE C.V., representada por Arno Villicaña Calzada para que a cambio esta empresa urbanizara el predio restante (*idem*).

Los socios sin entender bien en qué consistía el acto jurídico que se proponía realizar aceptaron, por lo que en noviembre del 2002 se celebra el contrato de fideicomiso irrevocable en donde el grupo financiero Bital como fiduciario conservaría la titularidad del predio, en enero de 2005 ante el mismo notario público se celebra un contrato de revisión parcial en el que se transfieren las 25 ha., previamente acordadas a PROMOVICA quien el mismo día ante el mismo notario público las vende a Francisco Medina Chávez (*idem*).

El empresario construye una barda perimetral impidiendo el paso a las personas y ante las denuncias por la ilegalidad de la obra, las autoridades manifiestan que efectivamente había iniciado la construcción sin la autorización por lo cual se había hecho acreedor a una multa y con ello la situación estaba en perfecto orden y el empresario estaba en todo su derecho de levantar la barda (*idem*).

En las 34 ha., restantes el gobierno municipal autorizó a José Félix Arreola la construcción del fraccionamiento residencial Mesoamérica, argumentando que el solicitante había cumplido con los requisitos de ley. En estas condiciones Félix pidió a los compradores un pago inicial de \$60,000 y hasta \$90,000 pesos para poder escriturar, monto que les fue imposible pagar, por lo que se les negó el acceso a los lotes y mediante el hostigamiento, engaños y amenazas se logró sacar del predio a las personas que ahí vivían, incluso con la intervención de la Procuraduría General de Justicia quien se presentó con armas de alto calibre y destruyó las cabañas, sin mostrar orden de desalojo esposaron y apresaron a algunas personas a las que tuvieron que liberar horas después por no encontrar cargos en su contra (*idem*).

Los defraudados comenzaron una lucha por recuperar sus terrenos que implicó diversas acciones entre ellas la defensa legal que se dio a través de dos grupos Cerros del Sur A.C. representado por el Lic. José Guadalupe Ortiz Murillo y Praderas del Sináí A.C. representado por el C. Francisco Javier Burgos Sánchez, ambas asociaciones se han

hecho presentes en la lucha legal y social por recuperar sus predios, lucha que ha tenido costos físicos, psicológicos y hasta la privación de la vida por los homicidios no esclarecidos de una abogada que retomaría el caso y una de las principales líderes de la lucha social (*idem*).

El gobierno estatal a pesar de reconocer el fraude a más de mil ciudadanos se deslindó del asunto argumentando que se trataba de un problema entre particulares, pero la información vertida en las entrevistas alude a que los funcionarios de las dependencias estatales han sido beneficiados económicamente en este asunto por tanto están comprometidos con Francisco Medina. Por su parte el Arq. Alejandro Contreras manifestó abiertamente que no puede hacer nada porque Félix es su amigo (*idem*).

En los registros de la tabla número 7 se puede observar además que en 2007, último año de la administración panista de Salvador López Orduña, el Ayuntamiento le autorizó a Francisco Medina Chávez la venta del área de donación del fraccionamiento Mesoamérica, una superficie de 17, 447.97m² que formaba parte del predio en el cual se consumaba el delito de despojo y fraude a los compradores originales de lotes.

La venta del área de donación se realiza en medio de la irregularidad puesto que Francisco Medina solicita en dos ocasiones se autorice la transacción, el 22 de marzo y 21 de septiembre de 2006, pero el Ayuntamiento resuelve que no procede la venta porque dicho inmueble forma parte del patrimonio municipal que por disposición legal debe reservarse para el futuro desarrollo de obras de equipamiento urbano conforme al artículo 149 de la LDUEMO¹⁶¹. Sin embargo, en el mes de julio del año 2007 aparece un tercero el Ing. Ricardo Valencia Chávez a quien en sesión ordinaria del 17 de diciembre de ese año se le autoriza la venta y se instruye al Síndico para que formalice la compra venta¹⁶².

El mismo Francisco Medina Chávez reconoce en su solicitud que las áreas de donación pertenecen al fraccionamiento Mesoamérica propiedad de la Asociación Civil Praderas del Sinaí y su venta se autoriza aun cuando en julio del 2007 la C. Gloria Gómez Cruz

¹⁶¹ En relación a este acto se publicaría en el periódico el Cambio de Michoacán el 18 de agosto del 2006 que por unanimidad el Ayuntamiento había rechazado la pretensión del empresario de extender sus dominios, más aún el regidor Merced Orrostieta señala que hubiera sido una irresponsabilidad autorizar la venta porque dicho predio debía destinarse a escuelas, clínicas y áreas deportivas..

¹⁶² Actas de cabildo de 24 de marzo, 17 de agosto, 26 de octubre de 2006, 26 de abril, 27 de junio, 04 de agosto y 17 de diciembre de 2007.

vocal de dicha asociación solicita se detenga la escrituración de lotes que estaba realizando de manera arbitraria el C. José Félix Arreola Zarco. El Ayuntamiento no atiende la solicitud de este grupo social y contribuye a la consumación de un acto ilegal que en la siguiente administración fue evidente cuando el representante legal de la asociación Cerros del Sur en 2009 solicita la suspensión del fraccionamiento argumentando que se trata de una autorización improcedente que se aparta del principio de legalidad por no estar apoyada y fundada en la ley, ya que el fraccionador no presentaba títulos de propiedad¹⁶³.

La Comisión de Gobernación, Trabajo, Seguridad Pública y Protección Civil del Ayuntamiento, quien elabora el dictamen, se muestra incompetente y desvía la atención de la solicitud de suspensión del fraccionamiento, al plantear que no les compete determinar sobre la legalidad de la escritura con que el fraccionador demuestra la propiedad del predio.

Frente a este acto los afectados presentan un recurso de revisión en el mes de abril de 2009, pero el asunto no se revisa hasta el mes de junio de 2010, más de un año después, porque según señalan los regidores en esa fecha les pasaron formalmente el caso, pero aún con esta negligencia el órgano colegiado hace acto de autoridad y resuelve que el recurso es improcedente porque se presentó dos días después de que había vencido el plazo señalado en la ley, además argumentan que ya se resolvió sobre dicho asunto, insisten en que no le compete resolver sobre la legalidad de la escritura cuando lo que solicitan los afectados es la suspensión de la venta de lotes de un fraccionamiento que claramente no cumplía con los requisitos señalados en el artículo 179 de la LDUEMO.

En este asunto el Estado actúa en dos direcciones por un lado apoya al empresario para apropiarse del predio en conflicto al autorizar la venta del área de donación del fraccionamiento Mesoamérica y por el otro lado deja pasar el conflicto y los actos delictivos perpetrados contra los pobres urbanos.

¹⁶³ Lo que presenta es la rectificación de fideicomiso, que sólo tiene como objetivo social el de presentar un proyecto de desarrollo inmobiliario, y expresamente advierte que queda prohibido vender o enajenar el inmueble

5.4 Reflexiones finales

Altozano es un proyecto inmobiliario que nace de un proceso ilegal, por los medios que se utilizan para adquirir las tierras ejidales sobre las cuales se asienta y porque dicha superficie no es urbanizable por su importancia estratégica en la recarga de mantos acuíferos, así como por la presencia de riesgos geológicos y sísmicos, el cambio de uso de suelo nunca se justifica plenamente con base en la ley, aun cuando autoridades estatales y municipales hayan otorgado los permisos necesarios, las condiciones ambientales y de riesgo que le dieron a esa zona la categoría de no urbanizable aún subsisten.

Es un modelo urbano que a la vez que destruye el bosque para edificar las construcciones proyectadas en su plan maestro, en su estrategia de venta de viviendas y terrenos, también vende el paisaje boscoso que aún queda y que forma parte del patrimonio natural de los morelianos. El proyecto se inserta en la línea del patrón de acumulación capitalista neoliberal, en el que el gobierno genera las condiciones para el desarrollo capital y legitima su actuación al presentarlo como positivo para la ciudad y establecer las condiciones necesarias para su concreción y consolidación.

La aprobación de los dictámenes de autorización de fraccionamientos, entrega de áreas de donación y constitución de la Junta Local de agua, los días 26, 30, 17 y 2 de diciembre, son una primer muestra de la ilegalidad de los procedimientos mediante los cuales se generan las condiciones para concretar el proyecto inmobiliario. El Ayuntamiento además de contravenir las disposiciones que prohíben urbanizar en zonas de valor ambiental autoriza un modelo urbano no previsto en la ley, aprueba la entrega de áreas de donación en condiciones poco claras en las que se evidencian los acuerdos previos entre el Presidente Municipal y el empresario. De igual forma permite los trabajos de construcción sin que se demuestre plenamente la propiedad de las superficies y sin las autorizaciones correspondientes, además descaradamente en los resolutive de los dictámenes que aprueba revela la posible afectación a derechos de terceros. También concede el servicio de agua a la empresa sin una contraprestación de por medio simulando la constitución de la Junta Local que establece la Ley. El Ayuntamiento no da tregua al asombro aprobando por unanimidad en algunos casos estos dictámenes.

Es así como élites empresariales y actores políticos apoyados en instituciones ideológicas educativas y religiosas configuran este modelo urbano que nace de un proceso ilegal, es individualista, lucra con los recursos naturales, privatiza los espacios públicos, provoca la segregación social y la fragmentación del espacio urbano.

Conclusiones

Con base en el análisis del marco teórico conceptual que se presenta en el primer capítulo, así como en la documentación y análisis de la gestión urbana en la ciudad de Morelia, podemos reafirmar que el espacio urbano nace esencialmente de prácticas de dominación y uso de poder. En el momento que un grupo decide asentarse en un territorio se gesta un proceso de territorialización que se manifiesta en la construcción, modelación y apropiación de ese territorio, así surge la ciudad como el escenario donde la práctica de la política y planeación urbana tiene lugar.

El espacio urbano cumple distintas funciones como señala Lefebvre (1976), representa un factor de producción y a su vez una mercancía para el sector inmobiliario, mientras que para el Estado es un medio de control social. Esto explica la ausencia de procesos de planeación integral del territorio. No es la incapacidad técnica la que impide producir un espacio social es la falta de interés de políticos y empresarios porque la desestructuración de la ciudad les es necesaria para lograr la dispersión de los grupos antagónicos.

Los acuerdos entre los grupos de poder económico y político son el origen de la concentración de un solo poder sobre el espacio, que corresponde a la acción del Estado, quien a partir del conocimiento y la estrategia de privatización que construye con los grupos de élite controla y destruye el espacio social, no se observan contradicciones entre la propiedad privada y la acción de Estado que reflejen un doble poder sobre el espacio como señala Lefebvre (1976). El espacio se estructura a partir de las interrelaciones que se dan entre estos actores económicos y políticos que definen la política urbana.

Los actores del Estado tienen un poder ilimitado sobre el espacio, sustentado principalmente en las facultades que les otorga la ley, mismas que ejercen a través del aparato institucional. La alianza del Estado con los grupos económicos dominantes tiene como resultado la concentración de un poder absoluto para dominar el espacio público y privado sin más límites y restricciones que los que ellos mismos establecen en las leyes que emiten.

La planeación urbana como uno de los campos analíticos de la política urbana, de acuerdo con Castells (1974), se caracteriza por la intervención del aparato jurídico-administrativo del Estado quien mediante acciones contradictorias de regulación, desregulación, control, flexibilización, rigidez y permisividad controla el espacio urbano.

La actuación del Estado como señala Castells (1974) se dirige a regular las contradicciones no antagónicas y reprimir las antagónicas mediante el uso del poder, la desregulación urbana, la interpretación a modo de la ley y las modificaciones a los instrumentos de planeación, así como los discursos ideológicos neoliberales que han logrado mantener a la población cautiva de un modelo urbano sustentado en la mercantilización del espacio y la naturaleza.

La intervención del Estado en las luchas sociales regularmente está encaminada a facilitar el triunfo de la clase dominante sobre las clases dominadas, para ello opera mecanismos de desregulación que le permiten imponer su autoridad y desarticular las luchas ciudadanas. Su tarea fundamental es mantener un orden social adecuado que permita a los capitalistas la reproducción y acumulación del capital. Por ello para estos empresarios la participación del Estado es fundamental ya que su respaldo legitima las acciones ilegales de que se valen para aumentar sus rentas.

En el proceso de construcción y expansión de la ciudad, la ley, emitida por el Estado, juega un papel fundamental ya que al carecer de principios éticos y de sentido social, es usada para legitimar políticas urbanas que se apartan del interés público de la colectividad. Una ley cuya generalidad y abstracción da margen a diversas interpretaciones y establece dispositivos para favorecer intereses hegemónicos, un instrumento al cual no todas las clases tienen acceso porque su ejercicio requiere un conocimiento especializado y por tanto el pago de la prestación de un servicio profesional.

Los dispositivos que se establecen en la ley tienen la finalidad de facilitar la autorización los proyectos inmobiliarios que no cumplen con los requisitos que la misma norma señala. Es decir, los instrumentos legales comúnmente marcan una restricción con terminaciones como «salvo en los casos previstos» o bien, plantean una atribución donde se dejan abiertas posibilidades al establecer «así como aquellas que se

considere necesario». También se usa un lenguaje impreciso con términos como «preferentemente». Por su parte los vacíos legales, espacios donde la ley no establece la forma de proceder, son usados por el Estado para aplicar otras leyes de manera supletoria que les permiten responder a los intereses de los grupos aliados y justificar una actuación sustentada en el principio de dejar hacer dejar pasar, que permite a los agentes urbanos concretar sus proyectos sin que la autoridad les señale las violaciones cometidas.

De manera reiterada el marco jurídico en el nivel federal, estatal y municipal plantea la primacía del interés público sobre el interés privado, la distribución equitativa de la riqueza, la conservación y cuidado del medio ambiente, el mejorar las condiciones de vida de la población. Pero estos preceptos no son más que parte de un discurso demagógico, porque sistemáticamente son violados no sólo por la acción de los particulares, es el propio Estado quien incumple la ley que de él emana.

En la generalidad que caracteriza al marco legal, el Estado establece derechos y libertades para los ciudadanos que él mismo se encarga oprimir y violentar. Por ejemplo, establece el dominio sobre el espacio público como un derecho de la población y a la vez promueve la venta de áreas de donación que son parte del patrimonio de los ciudadanos y deben destinarse a la construcción de infraestructura social, además vende la calle y permite la privatización servidumbres de paso, actos que evidencia su alianza de las élites locales para la configurar espacios exclusivos a partir de la privatización del espacio público. El Estado usa así la ley en un doble sentido para afianzarse y legitimarse frente a las clases populares en la lucha política por mantener el poder, y para preservar su condición de clase con el apoyo que brinda a los grupos de élite.

En la esfera política del Estado la corrupción y el abuso de poder son una constante. Las prácticas políticas se orientan a concretar proyectos urbanos que lesionan los derechos y libertades de las personas, como el libre tránsito, el derecho a un medio ambiente sano, la protección del patrimonio natural y los bienes culturales.

La ilegalidad por tanto está inmersa en la legalidad, ambas forman un palimpsesto que según quién lo observe y el enfoque desde el cual lo mire, las violaciones serán más o menos evidentes. Los grupos afines al Estado y a las élites empresariales, que comparten su ideología mercantilista desde luego no serán capaces de observar las

infracciones a la norma. Tenemos así un Estado representativo institucionalizado que aun cuando de carácter legal, su práctica está inmersa en la ilegalidad, usa la facultad que tiene de presentar los intereses colectivos como intereses propios y así facilita proyectos urbanos que generan caos, extinción, muerte.

Las instituciones del Estado aplican dos tipos de derecho, el positivista que se basa en un cumulo de leyes generales, abstractas, rígidas, insensibles e imperturbables frente a casos concretos, cuyo contenido indiscutible y autoritario es un instrumento para el ejercicio del poder, para dominar a los grupos antagónicos, un derecho que se ejerce mediante una interpretación mecánica, incapaz de aplicar valores de justicia social. Mientras que para los grupos aliados que ostentan el poder económico y político, el derecho se particulariza, es decir, en el mismo derecho positivista se establecen dispositivos y vacíos legales que permiten una aplicación diferente de ley, tomando en cuenta las particularidades del caso, se encuentra en ella los postulados que protejan los intereses de estos grupos dominantes, se vuelve flexible y perturbable y si el asunto lo amerita se reforma.

Al amparo de este derecho positivista que se aplica de forma diferenciada, se ejerce la política urbana que se manifiesta en la toma de decisiones en las esferas del poder que construyen y destruyen el espacio urbano. La planeación urbana se presenta como una herramienta discursiva, un ejercicio tecnocrático, un discurso demagógico que encubre la corrupción y el abuso de poder en la autorización de proyectos inmobiliarios, es usada por el Estado para intentar ocultar el reparto, la comercialización y privatización del espacio público.

Las políticas urbanas implementadas en Morelia, están inmersas en un proceso gradual perversión, corrupción y abuso de poder por parte Estado. Las reformas al artículo 115 y 27 constitucional, que en 1982 delegan las funciones urbanas a los municipios y en 1992 liberan las restricciones para la mercantilización de las tierras ejidales, así como las reformas a las leyes estatales mediante las cuales se flexibilizan los mecanismos de protección de áreas naturales y asentamientos rurales, han generado una especulación del suelo desenfadada en la que el propio Estado participa.

Las tierras ejidales han sido objeto de comercio, previo a la reforma al artículo 27 constitucional de 1992, mediante la expropiación y posteriormente adquiriendo el

dominio pleno. Este cambio en el status de la tenencia de la tierra ha derivado en la urbanización de zonas rurales. La bandera con la que se ha justificado las expropiaciones al ejido ha sido la utilidad pública, figura que se ha usado para satisfacer las necesidades de tierra de los grupos inmobiliarios y no para satisfacer las demandas de la colectividad.

Los intereses del sector inmobiliario se ven reflejados en las reformas legales operadas en los últimos años en Michoacán, que llevaron a la derogación de la Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio de 1983 que marcaba una diferencia por su alto contenido social y la política de protección y conservación de espacios naturales. La emisión de la Ley de Desarrollo Urbano de 1995 y el Código de desarrollo Urbano vigente implicaron la desregulación y adecuación de instrumentos legales para que las élites locales, empresarios inmobiliarios y actores políticos del Estado pudieran disponer libremente del territorio

La expansión de las ciudades está estrechamente vinculada al aumento de la población, pero el crecimiento poblacional también se ha convertido en un argumento que forma parte de las estrategias de los grupos que controlan el espacio urbano para expandirse sobre territorios con alto valor ambiental. El modelo de urbanización que se promueve en Morelia, basado las reformas legales que como parte del modelo neoliberal se han realizado en nuestro país los últimos años, promueve la libertad de las empresas inmobiliarias para privatizar y comercializar el espacio social, tierras agrícolas, pecuarias y suelos que cumplen una función importante para la preservación de equilibrio ecológico y la provisión de servicios básicos, han sido el asiento del crecimiento urbano. Este proceso ha tenido como resultado la fragmentación y degradación del territorio.

La ciudad se configura según la ideología de quienes detentan el poder, en el proceso de construcción de la ciudad las leyes e instituciones son usadas para legitimar actos ilegales en aras de convertir el territorio en una mercancía para la acumulación de capital. En este proceso lugares, paisajes, bosques, ríos, parcelas y montañas son sacrificados para construir proyectos urbanos cuyos beneficios económicos y políticos se distribuyen entre el Estado y el sector inmobiliario, mientras los costos sociales y ambientales son asumidos por toda la población.

Como señala Osorio (2001) la clase política y económica se ha valido de las estructuras del Estado para concretar el proyecto urbano exclusivo que aprovecha los recursos naturales para obtener mayor rentabilidad y que relega a la clase campesina, a los dueños originarios de la tierra, a volverse asalariados a su servicio. Con las políticas de crecimiento urbano implementadas en Morelia se prevé que continúe el desmantelamiento de tierras al sector rural, provocando con ello una mayor pobreza patrimonial y alimentaria.

En Morelia, mediante las reformas constitucionales y a las leyes estatales que el Estado ha impulsado, se ha entregado el territorio al libre juego de las fuerzas del mercado y de las relaciones de poder. Estas reformas son una poderosa herramienta en la cual los gobiernos han intentado sustentar los cambios de uso de suelo para autorizar desarrollos habitacionales en zonas agrícolas, pecuarias, ecológicas y con condiciones de riesgo. Incumpliendo la ley o mediante una interpretación burda de la misma, el Ayuntamiento también ha autorizado la venta de áreas de donación y la privatización de espacios públicos provocando la desestructuración y fragmentación de la ciudad, del espacio social, para la configuración de sitios exclusivos, de élite, que generan la segregación y fragmentación del espacio urbano.

Ni el gobierno municipal de Morelia, ni el gobierno del estado de Michoacán han realizado una verdadera planeación urbana que se vea reflejada en acciones de integración y conservación del territorio. Contrario a eso la gestión urbana ha estado basada en una planeación controlada por los grupos inmobiliarios para establecer los mecanismos que permitan concretar sus proyectos. No existe una política urbana en el sentido de una actividad que cumpla con un esquema de planeación que considere las fases de diseño, ejecución y evaluación, Las políticas ejecutadas son pragmáticas y responden a los intereses de los grupos inmobiliarios.

A partir de que las élites locales vieron en el sector inmobiliario un campo fértil para explotación y acumulación de capital, el Estado se convirtió en su aliado estratégico e impulsó el negocio con acciones como la liberación del mercado de provisión de vivienda, el otorgamiento de incentivos fiscales y la construcción de infraestructura en las áreas de inversión de estos grupos económicos dominantes.

La provisión precaria de vivienda de interés social por parte del estado ha permitido la entrada en escena de empresarios locales que han visto en la inversión inmobiliaria un negocio altamente redituable, porque la tierra que constituye el principal insumo para la producción es adquirida en la periferia a precios que les permite generar altos rendimientos de sus inversiones. En estas condiciones han surgido desarrollos habitacionales en todos los puntos de la ciudad. La expansión urbana se reduce a la construcción indiscriminada de casas en zonas inundables, con riesgos derivados de las condiciones geológicas y morfológicas de los terrenos, así como problemas por la provisión de servicios básicos y la falta de infraestructura social. Entre el centro de ciudad y estas islas habitacionales se encuentran grandes superficies de terrenos baldíos, suelo adquirido por los mismos empresarios inmobiliarios que esperan que la urbanización se detone como respuesta al problema que ellos mismos, estratégicamente, han generado para que el valor de sus terrenos se incremente.

Resultado de estas políticas de liberación del suelo y apoyo a empresarios inmobiliarios y élites locales, en Morelia se presentan fundamentalmente tres fenómenos urbanos. El primero liderado por las empresas inmobiliarias medianas y grandes que construyen vivienda de manera indiscriminada para los sectores medios de la población, sujetos de crédito, generando islas habitacionales en la periferia sin equipamiento de salud, educación, recreación y con problemas de movilidad. En el segundo se encuentran los grupos populares que no son sujetos de crédito, quienes se asientan en lugares carentes de servicios básicos como agua, luz, drenaje y pavimentación de calles, estos actores urbanos viven con problemas de hacinamiento y son repudiados y tratados como criminales por el Estado, quien los concibe como cinturones de miseria, responsables de los problemas de deterioro urbano-ambiental. En el tercer fenómeno urbano están los desarrollos de élite con vialidades de primera, escuelas exclusivas, campos de golf, seguridad privada y otros servicios solo al alcance de un grupo minoritario de la población.

Un ejemplo de este modelo urbano es Altozano, un proyecto inmobiliario que nace de un proceso ilegal, por los medios que se utilizan para adquirir las tierras ejidales sobre las cuales se asienta y porque dicha superficie no es urbanizable por su importancia estratégica en la recarga de mantos acuíferos, así como por la presencia de riesgos geológicos y sísmicos, el cambio de uso de suelo nunca se justifica plenamente con base

en la ley, aun cuando autoridades estatales y municipales hayan otorgado los permisos necesarios, las condiciones ambientales y de riesgo que le dieron a esa zona la categoría de no urbanizable aún subsisten. Es un modelo urbano que a la vez que destruye el bosque para edificar las construcciones proyectadas en su plan maestro, en su estrategia de venta de viviendas y terrenos, también vende el paisaje boscoso que aún queda y que forma parte del patrimonio natural de los morelianos.

La aprobación de los dictámenes para la autorización de fraccionamientos, entrega de áreas de donación y constitución de la Junta Local de agua, los días 26, 30, 17 y 2 de diciembre, son una primera muestra de la ilegalidad en los procedimientos que generan las condiciones para concretar el proyecto inmobiliario. El Ayuntamiento además de contravenir las disposiciones que prohíben urbanizar en zonas de valor ambiental autoriza un modelo urbano no previsto en la ley, aprueba la entrega de áreas de donación en condiciones poco claras en las que se evidencian los acuerdos previos entre el Presidente Municipal y el empresario, permite los trabajos de construcción sin que se demuestre plenamente la propiedad de las superficies y sin las autorizaciones correspondientes, además descaradamente en los resolutivos de los dictámenes que aprueba revela la posible afectación a derechos de terceros. También otorga a la empresa la concesión de agua simulando la constitución de la Junta Local que establece la Ley. El Ayuntamiento no da tregua al asombro aprobando por unanimidad en algunos casos estos dictámenes.

Es así como élites empresariales y actores políticos apoyados en instituciones ideológicas educativas y religiosas, configuran este modelo urbano que nace de un proceso ilegal, lucra con los recursos naturales, privatiza los espacios públicos, provoca la segregación social y la fragmentación del espacio urbano.

El eje de este trabajo de investigación de tesis fueron las políticas urbanas que en los últimos 20 años se han implementado en Morelia y que presentan dos formas relacionadas con el cumplimiento e incumplimiento de leyes, la *legal* y, la *ilegal* que hemos descubierto tras el análisis que en cada caso hemos realizado. Esta segunda forma se manifiesta mediante prácticas diversas, que van desde los mecanismos de apropiación del suelo que se dan fuera de la ley mediante amenazas, intimidación y engaños, el abuso de poder para cambiar las leyes y la normatividad urbana con el fin

ceder el espacio público (calles y áreas de donación) al negocio inmobiliario y en general la gestión urbana que opera a favor de los grandes empresarios inmobiliarios y que se ve reflejada principalmente en los cambios de uso de suelo de zonas que por su gran valor ambiental conservaban el status de no urbanizable, así como en la autorización de fraccionamientos infringiendo diversas disposiciones legales.

En el caso particular de Morelia estas políticas urbanas que fluctúan entre la legalidad y la ilegalidad tienen como principal sustento el abuso del poder y la tergiversación de la ley. Las Políticas urbanas se reducen a decisiones y acuerdos que entorno al espacio urbano toman los órganos colegiados con base en una ley que al igual que el espacio urbano es moldeada y manipulada por el Estado y los grupos económicos dominantes para conseguir sus objetivos.

Uno de los principales aportes de esta investigación es este análisis de la ilegalidad en la que están inmersos los procesos urbanos en Morelia, sustentado en información empírica de la toma de decisiones por parte los actores político institucionales, que da cuenta de las practicas urbanas y nos descubren un gobierno corrupto e irracional, nos dejan ver la máscara tras la cual se oculta el Estado que revela el cumulo de instituciones que sirven para legitimar su actuación mediante procesos de planeación urbana que son meramente discursivos y demagógicos. También nos deja ver lo que hay tras esa mascara donde se ubican los grupos de poder económico y político que se reparten el territorio y en consecuencia deciden su destino mediante acuerdos, alianzas, arreglos y compromisos en los cuales se revela la ilegalidad de este Estado invisible que trata de legitimarse a través del Estado visible.

El Estado es capaz de distinguir perfectamente tres formas de ejercer el poder: mediante la aplicación del *marco jurídico establecido*, la *legalidad* sustentada en el derecho positivista general, rígido, abstracto, legalista; mediante el análisis de cada caso y la aplicación del *derecho que debe ser*, con apego a principios de transparencia, equidad y justicia social, en aras de promover una *verdadera legitimidad*; o mediante la *infracción generalizada del orden jurídico* que encierra una *ilegalidad* descarada. Sin embargo, aplica para el común de la población el primero, mientras que los grupos de poder estarán dentro de la ilegalidad perversamente legitimada por instituciones ideológicas y del Estado.

El derecho que debe ser, la verdadera legitimidad, es cada vez más una utopía por cual los grupos sociales tienen que luchar contra el Estado para construir un espacio socialmente integrado donde los derechos humanos y sociales se respeten. En Morelia esta lucha por parte de la ciudadanía se ha dado mediante la vinculación con la academia con el fin de hacer contrapeso a la voracidad del capital y defender espacios naturales, ejemplos de ello son el movimiento ciudadano en defensa del Área Natural Protegida de la Loma de Santa María, la intervención de académicos y ciudadanos para frenar las modificaciones a los programas de desarrollo urbano y la movilización de los propietarios del predio la Torrecilla. El ejercicio de este poder por parte de la ciudadanía ha implicado como señala Ávila (2014) un proceso educativo y didáctico de la sociedad, y ha dejado enseñanzas y logros en el ejercicio de los derechos ciudadanos y la democracia participativa de la sociedad.

Esta organización consiente, concedora del ilimitado poder que ostenta el Estado y las alianzas que éste establece con los grupos dominantes, es fundamental para el diseño de estrategias que permitan intervenir en los ámbitos donde se gestan los mecanismos de coerción. Así como la utilización de los dispositivos establecidos en la ley para intentar detener la violación sistémica de derechos y libertades relacionadas con el aprovechamiento, conservación y apropiación del territorio.

Para obligar al Estado a la concertación, la negociación y acuerdo entre todos los actores urbanos en la definición de líneas de acción donde todos los intereses tengan eco, es necesario buscar herramientas no solo en el ámbito institucional *visible*, es necesario también indagar en la esfera *invisible* donde se decide la venta y privatización del espacio urbano.

Bibliografía

Aguilar, Fernando. *Morelia. Urbanización en Tierra Ejidal 1927-1994*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, 2001.

Albert, Marta. «Relativismo ético, ¿absolutismo jurídico?» *Personas y Derecho*, 2009: 33-59.

Arenal, Jime. «El discurso en torno a la Ley: el agotamiento de lo privado como fuente del derecho en el México del siglo XIX.» En *Construcción de la legitimidad política en México en el siglo XIX*, de Brian, Illandes, Carlos, Pérez, Sonia Connaughton. Zamora : El Colegio de Michoacán, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México, 1999.

Ávila, Patricia. «Especulación del suelo y deterioro socioambiental en la ciudad de Morelia: el caso de la desregulación de la planeación urbana (1983-2003).» En *Hacia la Sustentabilidad en Barrios y Centros Históricos*, de Iracheta Alfonso Ettinger Catherine, 39-53. México: Secretaria de Urbanismo y Medio Ambiente, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Red Mexicana de Ciudades hacia la Sustentabilidad, 2004b.

Ávila, Patricia. «La planificación urbana en Morelia (1980-1996): del control estatal a la desregulación.» En *La política de constitución de reservas territoriales en los estados de Colima, Jalisco y Michoacán. Regular o no regular: el dilema de las reservas territoriales.*, de Luis Cabrales y Adriana Fausto, 71-76. Guadalajara : Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Arte, Arquitectura y Diseño, 1997.

Ávila, Patricia. «Municipio, poder local y planeación urbana en la era neoliberal: el caso de la ciudad de Morelia.» *Ciudades*, 2004a: 15-20.

Ávila, Patricia. «Nuevas Tendencia de Urbanización y Problemática Urbana en Ciudad Media. El caso de Morelia.» En *Ciudades Provincias de México: Historia Modernización y Cambio Cultural*, de Victor Gabriel. Zamora: El Colegio de Michoacán, 1998.

Ávila, Patricia. «Urbanización, poder local y conflictos ambientales en Morelia.» En *Urbanización, Sociedad y Ambiente. Experiencias en Ciudades Medias*, de Antonio Vieyra y Alejandra Larrazábal, 121-149. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Secretaria del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2014.

Ávila, Patricia, Valentina Campo, Manuel Tripp, y Tonatiuh Martner. «El papel del Estado en la gestión urbano-ambiental: el caso de la desregulación en la ciudad de Morelia, Michoacán.» *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* , 2012: 145-179.

Azuela, Antonio. «El significado jurídico de la planeación urbana en México .» En *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988* , de Gustavo Garza, 55-77. México D.F.: Colegio de México , 1989.

Azuela, Antonio. «La política Urbana, el papel del Estado y la relación Estado-Sociedad .» En *Políticas Urbana y Urbanización de la Política* , de René Coulomb y Duhau Emilio, 213-224. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana , 1989.

Azuela, Antonio. «Legislación del suelo urbano ¿auge o crisis?» *Habitación*, 1982: 59.

Azuela, Antonio, y Emilio Duhau. *Gestión urbana y cambio institucional* . México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana , 1993.

Bettin, Gianfranco. *Los sociólogos de la ciudad* . Barcelona : Gustavo Gili, S.A., 1982.

Bobbio, Norberto. *Estado Gobierno y Sociedad, por una teoría general de la política*. México: Santillán, 1989.

Bocco, Gerardo, Pedro Urquijo, y Vieyra Antonio. *Geografía y ambiente en América Latina* . México : Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (CIGA) campus Morlia de la UNAM, Instituto Nacional de Ecología (INE-SEMARNAT), 2011.

Brandt, Reinhard. *Immanuel Kant: Política, Derecho y Antropología*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa; Servicio Alemán de Intercambio Académico DAAD; Instituto Goethe; Plaza y Valdés S.A. de C.V., 2001.

Cabrales, Luis. «Introducción .» En *Suelo urbano y reservas territoriales. Políticas y mercado de suelo en América Latina* , de Adriana Fausto, 87-91. Guadalajara : Universidad de Guadalajara , 1998.

—. «Las reservas territoriales: recapitulación de elementos para el debate.» *La Política de constitución de reservas territoriales en los estados de Jalisco, Colima y Michoacán*. Guadalajara: Conacyt, Universidad de Guadalajara, 1997.

Cabrera, Jorge. «Metropolización Forzada en la Ciudad de Morelia.» *Tesis de licenciatura* . Morelia: UNAM, 2012.

Camargo, David. *Lógicas del Poder y Regulación de Espacios*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2003.

Canabal, Beatriz. «Actores rural-urbanos.» En *Lo rural-urbano ¿nuevas expresiones territoriales?*, de Héctor Ávila, 161-177. México D.F.: CRIM-UNAM, 2005.

Castells, Manuel. *La Cuestión urbana*. México D.F.: Siglo XXI, 1974.

Celis, Dante. «Producción de espacios de exclusividad: Agentes urbanos Distrito 5, Zapopan, Jalisco .» *Tesis de maestría* . La Piedad : El Colegio de Michoacán , 2010.

- Clichavsky, Nora. *Informalidad y Segregación Urbana en América Latina. Una aproximación*. Santiago de Chile : Naciones Unidas CEPAL-ECLAC, 2000.
- Cohen Ernesto, Franco Ronaldo. *Gestión Social cómo lograr la eficiencia en las políticas sociales*. Estado de México : Siglo XXI , 2005.
- Congreso, Constituyente. «Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.» México D.F.: Diario Oficial de la Federación, 1916.
- Congreso, Michoacán. «Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.» Morelia : Periódico Oficial del Estado , 2007.
- . «Código de Justicia Administrativa del Estado de Michoacán de Ocampo .» Morelia : Periódico Oficial del Estado , 2007.
- . «Código Penal del Estado de Michoacán.» Morelia : Periódico Oficial del Estado, 1980.
- . «Ley Ambiental y de Protección del Patrimonio Natural del Estado de Michoacán de Ocampo.» Morelia : Periódico Oficial , 2007.
- . «Ley de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Michoacán .» Morelia : Periódico Oficial del Estado , 1994.
- . «Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo.» Morelia : Periódico oficial , 1995.
- Congreso, Michoacan. «Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento del Territorio del Estado de Michoacán.» Morelia : Periódico oficial del Estado, 1983.
- Congreso, Unión. «Ley Agraria .» México D.F.: Diario Oficial de la Federación , 1992.
- . «Ley General de Asentamientos Humanos .» México D.F.: Diario Oficial de la Federación , 1976.
- . «Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente .» México D.F.: Diario Oficial de la Federación, 1988.
- Coraggio, José. *La Gente o el Capital, desarrollo local y economía del trabajo*. Buenos Aires: Espacio, 2004.
- Coulomb, René. «La gestión de la metrópoli: entre lo público y lo privado .» En *Políticas urbanas y urbanización de la política* , de René Coulomb y Duhau Emilio, 97-138. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana , 1989.
- Coulomb, René. «La participación de la población en la gestión de los servicios urbanos ¿privatización o socialización?» En *Gestión urbana y cambio institucional*, de Antonio Azuela y Emilio Duhau, 15-30. México : Universidad Autónoma Metropolitana, 1993.

De la Torre, Antonio. *Conflictos y Uso del Derecho* . Primera edición. México D.F.: Centro de Estudios Jurídicos y Sociales P. Enrique Gutierrez, A.C., 1988.

—. *Sociología Jurídica y Uso Alternativo del Derecho*. Primera edición. Aguascalientes: Gobierno del Estado de Aguascalientes, Instituto Cultural , 1997.

Ensástiga, Mario. «El movimiento urbano popular de Morelia .» *450 aniversario de la fundación de Morelia* , 1991: 4-10.

Esquivel, Alfredo. *Proceso de privatización de tierras y reconfiguración territorial del ejido Villa Metepec, Estado de México. Tesis de maestría*. La Piedad : El Colegio de Michoacán , 2011.

Fausto, Adriana. *Suelo urbano y reservas territoriales* . Guadalajara : Universidad de Guadalajara , 1998.

Gobierno, Michoacán. «Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012.» Morelia , 2008.

Gobierno, Municipal. *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2004*. Morelia : Periódico Oficial del Estado , 2004.

Gobierno, Michoacán. «Plan Estatal de Desarrollo 2003-2008.» Morelia, 2003.

Gobierno, Municipal. *Adecuaciones al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2010*. Morelia : Periódico Oficial del Estado , 2012.

Gobierno, Municipal. *Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia 2010*. Morelia : Periódico Oficial del Estado, 2010.

Gobierno, Municipal. «Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona Sur de Morelia.» Morelia , 2014.

González, Octavio. *Contruyendo el desarrollo local. La organización del espacio agrícola en Rincon el Grande, Michoacán (1930-2000)*. México : El Colegio de Michoacán A.C., Universidad de Guadalajara , 2005.

González, Pablo. *El Estado en América Latina Teoría y Práctica*. México: Siglo XXI, 1990.

Grossi, Paolo. *Derecho, Sociedad y Estado* . Primera edición. Zamora, Michoacán: El Colegio de Michoacán A.C., Escuela Libre de Derecho, Univesidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2004.

Grossi, Paolo. *El Orden Jurídico Medieval* . Primera edición. Madrid: Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A. , 1996.

Harvey, David. *Breve Historia del Neoliberalismo*. Madrid : Akal, 2005.

- . *Ciudades Reveldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana*. Madrid : Akal, 2013.
- . *Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual*. USA: Verso, 2006.
- Hespanha, Atonio. *Cultura Jurídica Europea* . Primera edición. Madrid: Tecnos, 1998.
- Iracheta, Alfonso. *Hacia una planeación crítica* . México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapozalco, 1988.
- Lefebvre, Henri. *De lo rural a lo urbano*. Barcelona : Península , 1978.
- . *Espacio y política*. Barcelona: RIGSA, 1976.
- Lezama, José Luis. *Teoría Social Espacio y Ciudad*. México D.F.: El Colegio de México, 1993.
- Lojkin, Jean. *El marxismo, el estado y la cuestión urbana*. México: Siglo XXI, 1979.
- Mariña, Alberto. «Crisis estructural capitalista y globalización neoliberal: Perspectivas desde México.» En *Estado versus mercado ¿ruptura o nueva forma de regulación?*, de Ernesto Soto, Jaime Aboites y Ortiz Etelberto, 139-156. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- Mele, Patrice. «Crecimiento urbano, ilegalidad y poderes en la ciudad de Puebla .» *Estudios Demográficos y Urbanos* , 1989: 282.
- Mills, C. Wright. *La Élite del Poder* . Primera edición. México D.F.: Fondo de Cultura Económica , 1957.
- Montes, Octavio. *Héroes pioneros padres y patronos. Construcción de la cultura política en los pueblos del Medio Balsas (Tierra Caliente de Michoacán y Guerrero)* . México : El Colegio de Michoacán, Instituto Nacional de Antropología e Historia , 2011.
- Mosca, Gaetano. *La clase política* . Madrid : Fondo de Cultura Económica , 1896.
- Olmos, Anahí. «Pobreza, deterioro ambiental y conflicto en la periferia urbano-rural de Morelia: el caso de la Loma de Santa María.» *Tesis de licenciatura* . Morelia : UNAM, 2014.
- ONU-HABITAD, SEDESOL. «Estado de las ciudades de México.» 2011.
- Osorio, Jaime. *El Estado en el Centro de la Mundialización*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- . *Fundamentos del análisis social*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

- Padilla, Sergio. «Ciudades en expansión y transformación. Crecimiento y estructura urbana en ciudades mexicanas.» *Anuario de Estudios Urbanos*, 1996: 141-144.
- Peet, Richard, y Núria Benach. *Geografía Contra el Neoliberalismo*. Barcelona : Icaria, Espacios Críticos , 2012.
- Poulantzas, Nicos. *Estado, Poder y Socialismo*. Primera edición. México: Siglo XXI, 1979.
- Pradilla, Emilio. «Crisis económica, política de austeridad y cuestión urbana en América Latina.» 175-203. 1990a.
- Pradilla, Emilio. «La reforma al artículo 27 constitucional y la cuestión agraria.» En *El artículo 27 y el desarrollo urbano*, 21-28. México D.F.: Camara de Diputados LV Legislatura, 1994.
- Pradilla, Emilio. «Las políticas de planificación urbana en el neoliberalismo.» En *Las ciudades latinoamericanas en el XXI. Globalización, neoliberalismo y planeación*, de Peter Brand, 287-307. Medellin: Universidad Nacional de Colombia, 2009.
- Pradilla, Emilio. «Las políticas neoliberales y la cuestión territorial.» *Sociológica*, 1990b.
- Pradilla, Emilio. «Los territorios latinoamericanos en la nueva fase de internacionalización neoliberal.» En *¿Descentralización o desarticulación urbana?*, de Javier Camas, 255-275. México D.F.: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 1999.
- Pradilla, Emilio. «Mundialización neoliberal, cambios urbanos y políticas Estatales en América Latina.» *Métropole*, 2010a: 507-533.
- Pradilla, Emilio. «Teorías y políticas urbanas ¿ libre mercado mundial o construcción regional?» *Estudios Urbanos e Regionais*, 2010b: 9-21.
- . *Territorios en crisis. México 1970-1992*. México D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana , 1993.
- Ramírez, Blanca. «Miradas y posturas frente a la ciudad y el campo .» En *Lo urbano rural, ¿nuevas expresiones territoriales?* , de Ávila Sanchez, 61-83. México D.F.: CRIM-UNAM, 2005.
- Ramírez, Juan. «Los objetivos de la Ley General de Asentamientos Humanos.» En *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, de Gustavo Garza, 27-53. México D.F: Colegio de México, 1989.
- Sabatini, Francisco. *La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina*. Documento de Estrategia , Chile : Banco Interamericano de Desarrollo , 2003.

Sabatini, Francisco, y Isabel Brain. «La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves.» *Eure*, 2008: 5-26.

Schneider, S, y Peyré Tartaruga. «Territorio y Enfoque Territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos sociales rurales.» En *Desarrollo Rural, Organizaciones, Instituciones y Territorio*, de Mabel Manzanal, Guillermo Nerman y M. Lattuada, 71-102. Buenos Aires : Circcus, 2006.

Topalov, Christian. *La urbanización capitalista*. México D.F.: EDICOL, 1979.

Vargas Uribe, Guillermo. «Del proyecto de ciudad a la ciudad sin proyecto: el desarrollo histórico territorial de la traza urbana de la ciudad de Valladolid-Morelia 1541-2009.» En *Urbanización, Sociedad y Ambiente. Experiencias en Ciudades Medias*, de Antonio Vieyra y Alejandra Larrazábal, 47-85. México D.F: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, 2014.

—. *Urbanización y Configuración Territorial en la Región de Valladolid-Morelia 1541-1991*. Morelia : Morevallado Editores; Secretaría de Cultura del Estado de Michoacán, 2008.

Zambrano, Pilar. «La interpretación jurídica como co-creación.» *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. 6 de Noviembre de 2008. www.juridicas.unam.mx (último acceso: 18 de junio de 2014).

Zimmermann, Laura. «Segregación espacial y políticas pública, miradas cruzadas entre Francisco Sabatini y Jorge Iván González .» *Territorios*, 2014: 219-224.

Zoido Naranjo, Florencio. «Geografía y Ordenación del Territorio .» *Geografía e Historia*, 1998: 19-31.

Archivos consultados

Archivo Agrario Nacional

Archivo General e Histórico del Poder Ejecutivo de Michoacán

Archivo Histórico Municipal de Morelia

Archivo General del Ayuntamiento de Morelia

Hemerografía

La Jornada de Michoacán

La Voz de Michoacán

Cambio de Michoacán

Quadratín

Relación de siglas utilizadas

ADDATE Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras Ejidales

ANP Área Natural Protegida

CANADEVI Cámara Nacional de Vivienda en Michoacán

CDUEMO Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo

COEECO Consejo Estatal de Ecología

CONAPO Consejo Nacional de Población

CONURBA Consultoría y Gestión Urbano Ambiental

CORETT Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

CUR Coeficiente de Urbanización

FIPE Fideicomiso de Proyectos Estratégicos

FONHAPO Fondo Nacional de Habitaciones Populares

FOVISSTE Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

IMDUM Instituto Municipal de Desarrollo Urbano de Morelia

IMPLAM Instituto Municipal de Planeación de Morelia

IMUVI Instituto Municipal de Vivienda

INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía

INFONAVIT Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores

ITESM Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey

IVEM Instituto de Vivienda del Estado de Michoacán

LDUATEMO Ley de Desarrollo Urbano y Aprovechamiento Territorial del Estado de Michoacán de Ocampo

LDUEMO Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo

LGAH Ley General de Asentamientos Humanos

LGEEPA Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente

LEEPAMO Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente de Michoacán de Ocampo

LOMEMO Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo

PDUCPM Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia

POETCLC Programa de Ordenamiento Ecológico de la Cuenca del Lago de Cuitzeo

PPDUZSM Programa Parcial de Desarrollo Urbano de la Zona Sur de Morelia

RAN Registro Agrario Nacional

SEDATU Secretaria de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano

SDUMA Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Morelia

SDUOPCHE Secretaría de Desarrollo Urbano, Obras Públicas, Centro Histórico y Ecología

SEDESOL Secretaria de Desarrollo Social

SEDUE Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Estado

SUMA Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente del Gobierno Estatal

ZRPA Zona de Restauración y Protección Ambiental

Anexos

Anexo 1. Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano en 1998

Actores	Fecha	Planteamiento/acuerdo/dictamen
Salvador López Orduña (Presidente Municipal) Carlos Primo Torres Arenal (Regidor Presidente de la Comisión de Urbanismo y Obras Públicas) Regidora María del Pilar Ibarrola Macouzet	23 de octubre 1998	Se informa que el IMDUM termino el Programa Director de Desarrollo Urbano que incorpora las observaciones recabadas en la consulta popular realizada en el mes de diciembre de 1997, documento que se entregó a la SEDUE con objeto de que emita su opinión y por su conducto sea presentado a la Comisión Estatal de Desarrollo Urbano con el mismo fin en cumplimiento a los artículos 76 y 77 de la LDU. Así mismo se informa que el documento ha sido presentado a organismos y organizaciones gremiales contando ya con el apoyo del Colegio de Arquitectos. El documento consta de texto escrito con doce capítulos y apartados y un anexo gráfico con seis planos dos a nivel de antecedentes y cuatro de estrategia. Se aprueba por unanimidad
Salvador López Orduña (Presidente Municipal) Arq. José Luis Rodríguez titular del IMDUM Regidor Alejandro Marín Ruiz Sindico Regidor Ignacio Mendoza Jiménez Mtro. Guillermo Vargas Uribe entonces Presidente del	7 de diciembre de 1998 9 de diciembre de 1998	Da lectura al acuerdo de la Comisión de Medio Ambiente y Ecología que señala; notifíquese al propietario de las 84 ha., localizadas en la loma de Santa María de Guido que se encuentran inscritas dentro del plan director de desarrollo urbano para el municipio como área de preservación ecológica y por tanto debe continuar así hasta que la autoridad competente considere lo contrario y así lo haga saber mediante un decreto que modifique el plan director de desarrollo urbano que hasta hoy rige en el municipio. De conformidad con los numerales 2 fracción IX, 9 fracción XXVI de la LDU, 33 y 51 fracción I y II de la LOM, se aprueba por unanimidad. Discusión y aprobación del Programa de Desarrollo Urbano. Se plantea que el titular del IMDUM hace una exposición amplia a los integrantes del Ayuntamiento la cual sustenta en documentos, diapositivas y planos. El Regidor Alejandro Marín Ruiz Vega manifiesta que la ciudad de Morelia necesita proyectos a futuro y no a corto plazo con una visión en la que los morelianos tengan oportunidad de desarrollarse como ciudadanos en los ámbitos industrial, habitacional y de espacios educativos, deportivos y por supuesto de reserva ecológica, que a la fecha se tiene vigente el plan de 1991 que han pasado 7 años en los cuales el crecimiento poblacional a rebasado las expectativas de proyectos y por tanto no se debe especular sino que debe existir una normatividad. El Síndico señala que les fue entregado el documento a las diferentes fracciones para que lo analicen por su gran importancia y trascendencia y solicita se lleve a cabo una reunión donde se puedan intercambiar opiniones, decreta un receso en la reunión debiéndose reanudar el miércoles 16 de diciembre a las 10:00 horas. Se reanudada la sesión para discutir, analizar y en su caso aprobar el programa. El Regidor Ignacio Mendoza Jiménez solicita autorización para que el Consejo de Ecología, organismo no gubernamental manifieste su punto de vista. El Síndico contesta que los tiempos para la consulta del proyecto han sido agotados, El Regidor insiste, se somete a votación y se aprueba por unanimidad, la intervención dos personas 10 minutos cada una, intervienen Guillermo Vargas Uribe presidente del Comité Estatal de Ecología y Carlos Padilla Massieu. El Síndico pide al titular del IMDUM

COEECO
Ecologista
Carlos Padilla
Massieu

dar respuesta a las observaciones y cuestionamientos, se señala en el acta que da contestación a los aspectos jurídicos demográficos, territoriales, ambientales y políticos haciendo énfasis en el art. 82 de LDU que refiere a los casos en que es procedente la cancelación o modificación de planes, refiere también a las cifras de población que incluyen la población flotante no registrada en los censos según datos de OOAPAS y CFE, también refiere que el ámbito de aplicación del programa coincide con el de 1991 con excepción de las 1167.52 hectáreas de asentamientos humanos que por determinación del Congreso del Estado fueron ratificadas como pertenecientes al municipio de Morelia. En lo que se refiere a aspectos ambientales menciona las cinco modalidades de espacios de protección ecológica, que con una superficie total de 15221.20 hectáreas contiene el programa, que referida al total de la población proyectada para 2015 da una superficie 105 m² por habitante (la cifra correspondiente a los espacios ecológicos al interior de la mancha urbana es de 24.6 habitantes/hectárea). Se observan posturas a favor de que se apruebe el documento como la del Síndico, y el titular del IMDUM, la intervención de los protestantes no se asienta en el acta y en relación a la réplica por parte del titular del IMDUM se amplía mucho la información, se señala que se escuchó la opinión de los regidores misma que tampoco aparece en el acta. El Síndico considera que se ha discutido suficiente por tanto se aprueba con 12 votos a favor y 2 en contra. El Regidor Ignacio pide se Apruebe primero en lo general y luego discutirlo en lo particular. Se aprueba en lo general por 11 votos a favor y 3 en contra y se pone a discusión la aprobación en lo particular se elimina la propuesta de vialidad por la loma de Santa María con 11 votos a favor y 3 en contra. Se aprueba con 9 votos a favor y 5 en contra no decretar el cambio de uso de suelo de dos polígonos en la parte alta de Santa María.

Carlos Primo
Torres Arenal
(Regidor
Presidente de la
Comisión de
urbanismo y
obras públicas)

23 de
diciembre
de 1998

Solicita se retome el caso de los polígonos ubicados en la loma de Santa María, señala que la votación en su momento se refería a lo que presuntamente señalaba un programa del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias y en virtud de que tal programa no se refiere a esos polígonos queda en estado de indefinición la votación, propone que se retome la propuesta del IMDUM que determina que sea una zona de baja densidad poblacional. presidente municipal somete a votación aprobándose con seis votos a favor dos en contra y tres abstenciones

**Anexos 1. Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia en 1988.
Elaboración Propia con información de Actas de Cabildo**

Anexo 2. Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano en 1999

Actores	Fecha	Planteamiento/acuerdo/dictamen
Salvador Galván Infante presidente municipal del PRI	28 de abril de 1999	El presidente municipal informa que el programa de desarrollo urbano ha sido modificado pero se encuentra sin firmas para su publicación. Se instruye al Secretario del Ayuntamiento y al Director del IMDUM para que cotejen el documento aprobado. El secretario informa que el documento se cotejo con el original y era exactamente el mismo, sin embargo por parte del IMDUM se hicieron algunas adecuaciones de forma, que eran necesarias.
Sindico Municipal Ing. Augusto Caire Arriaga	15 de mayo de 1999	Se informa sobre la publicación en el periódico oficial del plan de desarrollo urbano como un primer paso. El segundo sería la estrategia para difundir promover y sobre todo se respete.
Regidora Edna Martínez Nambo Presidenta de la Comisión de Urbanismo y Obras Públicas,	23 de noviembre de 2000	El Regidor Alejandro Flores Rojas señala que como ciudadano observa en los últimos años un crecimiento desordenado de la ciudad, en donde no ha existido un orden real de alguna autoridad que lo aplique. El presidente municipal por su parte señala que la ciudad de Morelia cuenta con un programa de desarrollo urbano como pocos a nivel nacional.
Arq. Jaime Bravo Ramírez titular de la SDUOPCHE	30 de abril de 2001	El Presidente Municipal señala que ha habido muchos comentarios y señalamientos, incluso al grado de decir que se está evitando la posibilidad de inversiones en la ciudad, esto en lo que tiene que ver con cambios de uso de suelo, lotificaciones, divisiones, subdivisiones y expedición de licencias de construcción etc. Sin embargo, coincido con el comentario del Regidor Rodolfo Lemus en el sentido de que se trata de un asunto de costumbres que se venían dando años atrás, porque bastaba con que alguien fuera a solicitar un permiso para remover escombros y levantamiento de tierra o hacer los arreglos en ciertos terrenos y esto provocaba la creación de asentamientos irregulares que en el futuro el propio Ayuntamiento tenía que regularizar como cosas consumadas, sin apegarse en lo más mínimo a la normatividad, pero si bien es cierto, que se ha dilatado algún asunto, también es cierto que ha sido una certeza a la respuesta. Sin embargo en la misma sesión el Regidor Baltazar Tena Martínez manifiesta “son reiterados los problemas de hechos consumados y finalmente se tienen que regularizar, entonces el programa de desarrollo urbano, las leyes y los reglamentos sirven de nada más que mera tramitología y pienso que los objetivos de todo esto es para que haya un orden y una seguridad en el desarrollo urbano.

Anexos 2. Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia en 1999.
Elaboración propia con información de actas de Cabildo.

Anexo 3. Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano en 2004

Actores	Fecha	Planteamiento/acuerdo/dictamen																								
Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal del PRI	12 de agosto de 2004	Informa que fue entregado el proyecto definitivo del programa de desarrollo urbano del centro de población de Morelia 2004. El regidor Armando Sánchez Murillo señala, nos hemos reunido toda la semana con el titular del IMDUM, para entregar este documento, es un proyecto que reditúa 20 años de trabajo. Presidente Municipal, creo que este será el documento más importante que podamos dar a la ciudad, definitivamente es muy importante.																								
Ing. José Fernando Tavera Montiel Director General del IMDUM	5 de octubre de 2004	Dictamen del proyecto definitivo de programa de desarrollo urbano del centro de población 2004. En los antecedentes se señala el crecimiento de la superficie urbana en relación al crecimiento de población en los años 1930 censo de población 39,916 superficie urbana 584.27 ha 1950 censo de población 64,979 superficie urbana 724.00 ha 1960 censo de población 106,077 superficie urbana 1,002.30 ha 1980 censo de población 257,209 superficie urbana 1,898.60 ha También se señala que en 1983 se elaboró el primer programa de desarrollo urbano que en 1987 fue por primera vez modificado por el Ayuntamiento por la tasa de crecimiento que fue superior a la registrada en décadas anteriores, el censo de 1990 registra 428,186 habitantes, la ciudad creció a los 4 puntos cardinales, crecimiento anárquico sin planeación del equipamiento urbano. El censo INEGI registra una superficie de 2,216.70 ha. En 1991 se actualiza el plan directo, en 1998 se plantea el programa director 1998-2015. 2000 censo de población 549,996 superficie urbana 9,227.00 ha 2002 estimación COESPO 647,878 superficie urbana 10,919.00 ha Creación del IMDUM en 1995.																								
Regidor Jorge Molina Bazán, Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Obras Publicas		Se realizaron 134 reuniones temáticas del 8 al 29 de octubre de 2002, 30 reuniones temáticas con dependencias, gubernamentales, colegios de profesionistas, asociaciones, ciudadanos, especialistas, instancias académicas y promotores de vivienda, el 29 de agosto se llevó a cabo un foro de consulta popular, 25 sesiones técnicas y taller de planeación estratégica. Participaron 108 personas del sector público social y privado, 63 ponencias de ciudadanos, 92 observaciones de SUMA, se recibieron propuestas, cuatro fueron atendidas en el Consejo de la Ciudad y se incorporaron 24 a otro tipo de reglamentos. Con sustento en Art. 27 párrafo III y 115 fracc. III y IV, 126 de la CMEM, 35, 36, 37 fracc. VII y VIII, 44 y 45 de la LOM y 103 del Bando de Gobierno. El crecimiento significa 5 veces su superficie en 22 años en contraste la población residente se incrementó en casi tres veces únicamente en el mismo periodo al pasar de 257,209 en 1980 a 647,878 en 2002. Tercero.- se estima la superficie del centro de población en 88,884.87 ha. (1998 se estimó en 219% más de superficie) se estima en 8,100.00 ha. para 2003 10,751.04 ha., un incremento de 2,651 ha. 32% más, actualmente se estima la superficie urbana en Morelia en 11,325.45 ha.																								
Regidor Armando Sánchez Murillo		Estimación de uso de suelo																								
Regidor Ciro Jaimes Cienfuegos		Estimación de uso de suelo																								
		<table border="1"> <thead> <tr> <th>Uso</th> <th>superficie que ocupa en ha</th> <th>porcentaje</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Agrícola</td> <td>13,272.53</td> <td>15%</td> </tr> <tr> <td>Pecuario</td> <td>46,443.06</td> <td>52%</td> </tr> <tr> <td>Forestal</td> <td>15,766.52</td> <td>17%</td> </tr> <tr> <td>Cuerpos de agua</td> <td>563.35</td> <td>1%</td> </tr> <tr> <td>Urbano</td> <td>11,325.45</td> <td>13%</td> </tr> <tr> <td>Sub urbano</td> <td>1,513.87</td> <td>2%</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>88,884.87</td> <td>100%</td> </tr> </tbody> </table>	Uso	superficie que ocupa en ha	porcentaje	Agrícola	13,272.53	15%	Pecuario	46,443.06	52%	Forestal	15,766.52	17%	Cuerpos de agua	563.35	1%	Urbano	11,325.45	13%	Sub urbano	1,513.87	2%	Total	88,884.87	100%
Uso	superficie que ocupa en ha	porcentaje																								
Agrícola	13,272.53	15%																								
Pecuario	46,443.06	52%																								
Forestal	15,766.52	17%																								
Cuerpos de agua	563.35	1%																								
Urbano	11,325.45	13%																								
Sub urbano	1,513.87	2%																								
Total	88,884.87	100%																								
		Séptimo.- El programa vigente considera 2,857 ha., como reserva ecológica urbana de ella 648 ha se consideraron como ya existentes y 2,209 ha. como incorporación con los nuevos desarrollos urbanos y asentamientos irregulares, se estima que 20% modificaron su uso de suelo de manera irregular. Octavo.- 91 pozos profundos para suministro de agua en la ciudad, cuatro manantiales La Mintzita, la Higuera, El Salto y San Miguel, y la Presa de Cointzio. En el																								

programa vigente se señala la cantidad de 42 pozos profundos. Décimo sexto.-La ciudad creció alrededor de sus principales vías de comunicación como son carretera a Charo, Mil Cumbres, y para el norte salida a Salamanca y recientemente y de manera desorganizada y fuera del límite actual del programa en la salida a Quiroga. El objetivo es encausar y regular de forma ordenada el crecimiento de la mancha urbana e inducir el desarrollo urbano de Morelia mediante políticas de conservación, mejoramiento, crecimiento y control. Reservas para vialidades, conservar el trazo de acceso a la zona de Santa María que cruza por la reserva territorial de Ocolusen y señalar el entronque con la Av. Jesús del Monte y continúa hasta el predio conocido como la "Charca". Quinto.- Se aprueba condicionado al resolutivo anterior. Se dejan a salvo los derechos de particulares cuyos trámites estén en proceso con excepción de las resoluciones en materia de uso de suelo. Regidor Armando Sánchez Murillo convencido de la bondad del programa con participación amplia, estoy inconforme con la propuesta vial zona sur-oriente para comunicar a Jesús del Monte y Av. Camelinas hay cinco propuestas se debe excluir el trazo por Sansón Flores la parte más empinada de la loma, lado expansivo peligro de deslave, por la carga vehicular que se diga que se excluye esa posibilidad, mas congestionamiento. Regidor Jorge Molina Bazán es un programa con amplia participación hay un consenso que se hizo en toda la zona y es un clamor general de la gente que vive ahí tener alguna otra manera de acauzar, posibilidad de que Sansón Flores fuera subida y bajada pro alguna otra de las calles paralelas para evitar el congestionamiento. El Ayuntamiento tiene la obligación de buscar alternativa. En el programa se está proponiendo 52169 hectáreas para reserva ecológica, se aceptó baja densidad en la Mintzita. Regidor Víctor Manuel Lagunas Ramírez, estamos aprobando el dictamen no es el programa porque se le deben hacer modificaciones. Presidente Municipal, Creo que nos deberíamos sentir muy satisfechos de los tres o cuatro aspectos ambientales y ecológicos, de los que sufría Morelia, uno resuelto con la planta de tratamiento de aguas negras, pendiente la clausura del basurero actual y la creación de uno nuevo en otro terreno y que sea verdaderamente un relleno sanitario, otro aspecto fundamental es la creación del área natural protegida de la Mintzita y algo más voluntad del gobernador de que se adquieran los terrenos para que sean de dominio público y buscar mecanismos para adquirir los terrenos de los filtros viejos, también nos han manifestado la posibilidad de adquirir las tierras de la ribera de la Presa de Conintzio. Que se puedan hacer nuevas vialidades porque si no Morelia se va a ahogar y va a impactar en la vida de los morelianos y en el medio ambiente de los mismos. Urge que se hagan nuevas vialidades con toda la responsabilidad porque si no Morelia seguirá siendo un caos, porque la gente seguirá comprando vehículos porque no es de la calidad adecuada el transporte público, respecto a la vialidad no cometamos el error de cerrar posibilidades sin estudio técnico.

26 de octubre de 2004 Firma de planos de la carta urbana y vialidades del centro de población. Se aprueba por unanimidad. El Regidor Ciro Jaimes Cienfuegos, los medios nos ha puesto como trapeadores, comentándose que hay cuestiones que no se observaron que no se cumplieron, estoy consciente de que era oportuno tomar esa decisión, entendiendo que este programa equilibra la gestión integral no de Morelia del municipio.

Anexos 3. Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población en 2004. Elaboración propia con información de actas de Cabildo

Anexo 4. Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano en 2008 y 2009

Actores	Fecha	Planteamiento/acuerdo/dictamen
Fausto Vallejo Figueroa Presidente Municipal del PRI	28 de agosto de 2008	Regidor Ing. Cesar Morales Gaytán, estamos creando un mal precedente para la ciudad, se está dando pie a que en la ciudad vaya a permanecer la anarquía, ya todos los ciudadanos saben que el camino es construir y después que se vengán las sanciones que fueren pertinentes, creo que no estamos actuando debidamente, las sanciones no proceden del todo igual, lo que debemos hacer es emplear todo el peso de la ley con esta gente, porque sino al rato vamos a tener una ciudad de caos. Regidor Ing. Rodolfo Lemus, es drástico demoler estas construcciones, aunque es evidente que han violado la ley. Presidente Municipal, está pendiente conseguir cinco millones de pesos para revisar, crear y actualizar los cinco instrumentos de desarrollo urbano como es el plan de desarrollo urbano, el del centro histórico y el reglamento de construcción.
Regidor Ing. Cesar Morales Gaytán		Aplicar un mecanismo de observación ciudadana que agilice tramites y revisar las 89 denuncias penales que existen de fraccionamientos irregulares clandestinos hasta otras violaciones para reunirnos con el Procurador, ya platicamos con el señor Secretario de Gobierno ellos están dispuestos a actuar y obviamente por lo más álgido que tengamos.
Regidor Ing. Rodolfo Lemus		
Regidor Lic. Felipe de Jesús Domínguez Muñoz	12 de septiembre de 08	Presidente Municipal, hay áreas que no se van a abrir por la especulación, sobre el nuevo libramiento que se va a hacer para desviar el tráfico pesado, es otro capítulo del presupuesto, que a lo mejor nos toca una pequeña parte al municipio de Morelia pero no lo quieren dar a conocer porque cuando se dijo que se iba a hacer hacia el oriente todo mundo compro 100, 200, 300 o 400 hectáreas y se acabó la tierra por allí, entonces, es una especulación impresionante que hay que cuidar eso.
Regidora Q.F.B. Martha Margarita Villanueva Ramírez		
	31 de julio de 2009	Dictamen para enviar por conducto del presidente municipal al Congreso del Local la iniciativa de reforma al artículo decimo transitorio del Código de Desarrollo Urbano para su estudio, análisis y en su caso la emisión de decreto legislativo. Regidor Lic. Felipe de Jesús Domínguez Muñoz, no estoy a favor, es ilógico lo que se está planteando, ante el incumplimiento en la entrega de los programas básicos de desarrollo urbano en los 12 meses que establece el Código se propone la modificación a 30 meses, cuando hay un incumplimiento de la obligación que establece la norma, no se puede subsanar ese incumplimiento con la modificación de la misma norma, es anticonstitucional. Presidente Municipal Fausto Vallejo Figueroa, allá verán si procede o no procede, pero creo que es importante encontrar el procedimiento adecuado en caso de que no sea el camino. Se aprueba por mayoría
	11 de noviembre de 09	Regidora Q.F.B. Martha Margarita Villanueva Ramírez, sobre un artículo que apareció en el periódico Cambio de Michoacán hace un análisis de todas las necesidades que debamos tener en cuenta en la elaboración de los programas de desarrollo urbano, la planeación urbana se ha hecho sin ver a futuro las zonas que son inundables y peligrosas, por eso vienen los desastres, no se trata solo de enfocarse en la cuestión económica, sino lo que se está heredando a los morelianos en cuestión de servicios. Presidente Municipal Fausto Vallejo Figueroa, como es sabido estamos en un periodo donde se han organizado una serie de foros para recibir inquietudes y propuestas, espero que las personas de desarrollo urbano y de la sociedad civil tomen en cuenta los elementos que se presentan en una ciudad como Morelia en donde la planeación se ve desbordada por situaciones imprevistas.

Anexos 4. Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Morelia en 2008 y 2009. Elaboración propia con información de actas de Cabildo.

Anexo 5. Modificaciones al Programas de Desarrollo Urbano en 2010

Actores	Fecha	Dictamen
<p>Fausto Vallejo Figueroa Presidente Municipal del PRI</p> <p>Ayuntamiento en pleno</p>	<p>14 de mayo de 10</p>	<p>Dictamen por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Morelia 2010. el cual previos los antecedentes y considerandos respectivos, contiene los siguientes puntos resolutivos: primero.- queda plenamente surtida la competencia de la comisión de desarrollo urbano y obras públicas del H. Ayuntamiento de Morelia, para conocer y resolver mediante el presente dictamen el asunto de cuenta de conformidad con el fundamento legal citado; segundo.- por los argumentos vertidos en la parte considerativa del presente, resulta procedente la aprobación del programa de desarrollo urbano de centro de población de Morelia 2010, en los términos del documento que lo contiene, así como el anexo gráfico cuyo contenido es cinco planos de diagnóstico y seis planos de estrategia. entrando en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial del estado de Michoacán; tercero.- a partir de la fecha de inicio de su vigencia, el programa de desarrollo urbano del centro de población de Morelia 2010, abroga y deja sin efecto jurídico alguno el programa de desarrollo urbano de la ciudad de Morelia 2004, dejándose a salvo los derechos de los particulares que hayan iniciado algún trámite o solicitado algún servicio urbanístico, antes de la fecha de entrada en vigencia jurídica de éste instrumento de planeación, a fin de que se resuelvan de acuerdo a las determinaciones del programa 2004. cuarto.- se instruye al instituto municipal de desarrollo urbano de Morelia para que en un término no mayor a 30 días naturales contados a partir de la notificación del presente dictamen elabore la versión abreviada del programa de desarrollo urbano del centro de población de Morelia 2010, para que por conducto de la secretaría del Ayuntamiento se disponga su publicación en el periódico oficial del gobierno del estado para su entrada en vigor; procediendo asimismo a su inscripción en el registro público de la propiedad y del comercio, de conformidad con lo establecido en el artículo 101 del código de desarrollo urbano del estado de Michoacán de Ocampo; quinto.- en términos del artículo 60 del reglamento interno de sesiones y funcionamiento de comisiones del Ayuntamiento de Morelia, a través de la secretaría deberá notificar el presente proveído a las dependencias municipales competentes en la materia. así lo dictaminan y firman acorde a lo dispuesto en los artículos 126 de la constitución política del estado de Michoacán de Ocampo; 35, 36 fracción VIII, 45 fracciones III y IV de la ley orgánica municipal del estado de Michoacán; 35, 36 fracción VIII y 37 del bando de gobierno municipal de Morelia y 1°, 5 fracción v, 33 y 61 del reglamento interno de sesiones y funcionamiento de comisiones del ayuntamiento. Aprobado por unanimidad.</p>

Anexos 5. Modificaciones al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población en 2010. Elaboración propia con información de actas de Cabildo.

Anexo 6. Cambio de uso de suelo en Tres Puentes

Actores	Fecha	Planteamiento/acuerdo/dictamen
Ramón Toca Narro propietario	15 de Octubre de 1998	Análisis inmediato de la solicitud de cambio de uso de suelo.
Salvador López Orduña Presidente Municipal	23 de noviembre 1998	Carlos Primo Torres Arenal entrega de expediente a cada fracción
Carlos Primo Torres Arenal Regidor Presidente de la Comisión de urbanismo y obras públicas	30 de noviembre de 1998 07 diciembre de 1998 09 de diciembre de 1998	Predio en Tres Puentes aproximadamente 60 hectáreas, el presidente municipal concedió el uso de la palabra al interesado, el Síndico solicita convenio con sustento jurídico, se presentará el dictamen en la siguiente sesión Se acuerda dejar pendiente el asunto para estudiarlo ampliamente y deliberar con mayor responsabilidad. En la aprobación del programa de desarrollo urbano el Ayuntamiento define que el asunto sea resuelto por la siguiente administración

En el primer año de la administración de Salvador Galván Infante, el 15 de septiembre de 1999 se aprueba el dictamen de cambio de uso de suelo

Quinto dictamen, que trata sobre el escrito presentado por el c. José Toca Narro y centros comerciales soriana s.a. de c.v. quien solicita la autorización del cambio de uso de suelo de unos terrenos de su propiedad, ubicados en la parte oriente de la ciudad. El Regidor **Manuel S. Avilés Sánchez**, comenta que este asunto se encuentra desde noviembre del año pasado y que tuvieron una reunión hace dos semanas con el Director del IMDUM, el Secretario de Obras Públicas y algunas otras autoridades, para ver la forma de darle solución, pero quedaron algunos documentos pendientes de integrar al expediente, como el convenio que se proponía para la empresa soriana; el día de ayer en la mañana se tuvo una reunión con esos mismos funcionarios y revisando el Plan de Desarrollo Municipal actual, se prevé en uno de sus puntos, que esa área de ese polígono es susceptible de cambio de uso de suelo, pero no se toma en consideración que ese polígono del que hablaba el plan de desarrollo municipal de 1983, le había recaído una declaratoria del gobierno del estado de 1984, de zona ecológica y tiene la duda de si se puede contravenir esa declaratoria, con un acuerdo o decreto del gobierno del estado, para dejar sin efecto la anterior; examinando más de fondo el asunto le parece que el actual plan de desarrollo urbano no contempla zonas de reserva ecológica de manera firme, sino se formulan políticas de manejo, se discutió al interior de la Comisión de Urbanismo y Obras Públicas, que aquella declaratoria amparaba cerca de 600 (seiscientos) ha., de las cuales ya se han perdido aproximadamente 200 (doscientas) ha., por no haber planes de manejo de esas áreas, le preocupa que no existan esos planes ya que esas áreas se van perdiendo y las va absorbiendo la mancha urbana; comenta que el proyecto tiene bondades ya que el cambio de uso de suelo de aproximadamente 20 hectáreas, se compensa con 8 para el municipio, que si se deberían de aprovechar con la construcción de un parque con todos los requisitos de la ley; una de las razones que le inclinan a solicitar que se ponga el dictamen y complementarlo con otras cosas, es que la opinión del Consejo de Ecología del Consejo de la Ciudad no se pudo recabar, porque no hubo un acuerdo o resolutivo con respecto de este caso, sino más bien opiniones encontradas, el convenio de ecosistemas para el desarrollo de Soriana, dejó muchos puntos que la Bióloga Milagros señalaba; se debe dotar a la ciudad de una garantía de que estas áreas serán protegidas o resarcidas para que las 648 ha. de qué habla el plan de desarrollo municipal se puedan manejar, además solicito a la dirección jurídica que les diera una opinión para saber si se podía contravenir una declaratoria del gobierno del estado, con un acuerdo del H. Ayuntamiento, sino se debe de esperar para tener una propuesta integral para que gobierno del estado deje sin efecto esa declaratoria y abra las posibilidades de dar cumplimiento al plan de desarrollo municipal. El regidor **Fermín Bernabé Bahena**, manifiesta que la infraestructura que se plantea es de gran trascendencia para el municipio y el estado, quisiera disipar sus dudas y pide a los regidores de las comisiones que si hay alguna cuestión que no contemple la ley, las hagan saber; analizando la ley de desarrollo urbano, para esa infraestructura que se pretende hacer, se requieren estudios geológicos ya que esta ciudad tiene muchas fallas de vulnerabilidad, estudios hidrológicos, ya que se encuentra cerca de la rivera de un río, estudios viales, ya que el dictamen nada más habla de cómo va a prosperar y en qué términos. El regidor **Jorge Sandoval Delgado**, manifiesta que para eso esta ha consideración el dictamen

de cambio de uso de suelo, que hacen la Comisión de Hacienda, Financiamiento y Patrimonio, así como la de Urbanismo y Obras Públicas, avalado por un dictamen que se pone a consideración, técnicamente y jurídicamente se encuentra sustentado, además el órgano normativo en esta materia de acuerdo al artículo 126 y 127 de la Ley de Desarrollo Urbano vigente en el estado, es la propia SEDUE y el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano, las cuales vertieron sus comentarios como lo marca la ley, por ello existe fundamento técnico y jurídico para la autorización de cambio de uso de suelo. El **Presidente Municipal**, manifiesta que lo que se está poniendo a consideración ante el cabildo, es la aprobación de un cambio de uso de suelo y se presume que si se aprueba, se puede construir una tienda soriana, pero no se debe de confundir, ya que eso sería una segunda etapa y no se está revisando la autorización de una licencia de construcción, si se diera el caso ya en la parte técnica y el proyecto ejecutivo de obra, se deberán de establecer los requisitos de acuerdo a los estudios propios del terreno y otras cosas que los técnicos determinan con precisión y es ahí donde se pedirá que se cumplan con todos los requisitos. El regidor **Manuel S. Avilés Sánchez**, pide al Cabildo la autorización para que intervenga el Lic. Álvaro Miranda García, Director Jurídico del H. Ayuntamiento, para que vierta su opinión sobre la declaratoria del gobierno del estado de 1984. El **Presidente Municipal**, pide la autorización para que intervenga antes del Director Jurídico, el Arq. José Luis Rodríguez, Director del IMDUM, quién tiene conocimiento y más datos respecto de este procedimiento que se inició desde hace algunos meses. Se somete a votación y es **aprobado por unanimidad**. El Arq. **José Luis Rodríguez**, comenta que efectivamente el predio donde se pretende hacer el cambio de uso de suelo, se encuentra considerado en una declaratoria del gobierno del estado publicada en 1984, en la cual se considera junto con otros 7 (siete) polígonos como áreas de reserva ecológica, pero hay que hacer las siguientes acotaciones, porque lo publica el gobierno del estado, pues la fecha en que esta se dan los cambios al art. 115 constitucional, que le dan las atribuciones que ahora tienen los gobiernos municipales en materia de desarrollo urbano para emitir sus declaratorias, administras sus reservas, elaborar sus programas de desarrollo urbano, etc., no se encontraban incorporadas a la carta magna, por ello gobierno del estado público esa declaratoria, ahora estas atribuciones recaen en los gobiernos municipales; en segundo lugar, la fundamentación que tiene esa declaratoria, parte de la ley general de asentamientos humanos y la ley de desarrollo urbano y aprovechamiento del territorio del estado de Michoacán en sus versiones anteriores, pues ya han sido modificadas, en las cuales se eliminó la figura jurídica de las declaratorias; otro fundamento de esa declaratoria es el plan director de desarrollo urbano de 1983, el cual fue sustituido por el de 1991 y ahora por el del 13 de junio de 1999, los aspectos jurídicos que se pudieran derivar de esa declaratoria, se encuentran superados ya que la autoridad municipal es completamente para disponer de esos predios, además se han cubierto con toda precisión los puntos que señala la ley de desarrollo urbano, para efectuar un cambio de uso de suelo, en cuanto a la presentación y relación de un estudio técnico, el cumplimiento al plan vigente de desarrollo, respecto que el predio está sujeto a un proceso de cambio de uso de suelo, el cual no ha sido terminado y hay que hacer la encomienda de complementación y decisión por parte de las autoridades municipales actuales. El Regidor **Manuel S. Avilés Sánchez**, pregunta al Arq. José Luis Rodríguez, que si se refiera a la última reforma constitucional del art. 115, y si las modificaciones que se hicieron a la Ley General de Asentamientos Humanos, invalida las declaratorias, anteriormente realizadas. El Arq. contesta que la modificación a las que se refiere es la anterior a la última. El regidor **Baltazar Tena Martínez**, pregunta al Arq. José Luis Rodríguez, que se está hablando de tres áreas, la primera para el centro comercial, la segunda para la donación al municipio y la tercera para que fin?. El Arq. responde que en realidad son 4 áreas, dos de ellas se cambiaría el uso de suelo, para que en lo sucesivo pudiera dedicarse al desarrollo del centro comercial, una pequeña área de 8550 mts., que es propiedad de la empresa soriana y otra área complementaria que adquiriría la empresa al actual propietario, que es el señor Ramón Toca Narro, hasta dar un total de 10.1 hectáreas, esas son las dos primeras áreas que cambian de uso de suelo para el desarrollo del centro comercial, la tercer área que cambia de uso de suelo, es una superficie aproximada de 9.8 hectáreas, que es el resto de la propiedad del señor Ramón Toca Narro, la cual se encuentra grabada en la declaratoria de 1984, como reserva ecológica y podría destinarse a usos urbanos especificados en el plan de desarrollo urbano, el cual determina para esa zona, la necesidad de establecer un subcentro urbano con usos mixtos, y la cuarta superficie que se menciona, es la que seguiría siendo reserva ecológica. La regidora **Edna Martínez Nambo**, comenta que de acuerdo al comentario del regidor Manuel S. Avilés Sánchez, respecto de las declaratorias, pudiera quedar salvado con la Ley General de Asentamientos Humanos y da lectura al artículo 126 que a la letra dice: “en los casos de que las zonas o predios no sean utilizadas conforme al destino previsto, conforme a lo dispuesto por el artículo segundo fracción IX de esta ley, en un plazo de cinco años a partir de entrar en vigor el plan de desarrollo urbano respectivo, dicho destino quedara sin efectos y el inmueble podrá ser utilizado a usos compatibles con los asignados para la zona de que se trate, de acuerdo a la modificación que en su caso se haga del plan que se proponga”, creé que con esto podría quedar salvada la situación si

es que las declaratorias no entran en vigor, pero el jurídico pudiera complementar la información. El regidor **Fermín Bernabé Bahena**, manifiesta que con respecto a las disposiciones legales, sería conveniente que el jurídico del H. Ayuntamiento los ilustrara y basa su comentario en la interpretación del artículo 125 de la Ley de Desarrollo Urbano, el cual especifica que antes de hacer un cambio de uso de suelo, se deben de realizar estudios técnicos y que no se encuentre comprendido dentro de los dos primeros años del programa de desarrollo urbano. El **Presidente Municipal**, manifiesta que la administración anterior previó en el programa de desarrollo urbano de Morelia y en particular el predio de tres puentes quedara en el análisis y determinación, de no haber sido así tendríamos que esperar dos años para realizar el cambio de suelo; a su vez solicita la intervención del **director jurídico del H. Ayuntamiento**, el **Lic. Álvaro Miranda García**, quien comenta que la segunda sección del periódico oficial del estado de fecha 10 de diciembre de 1984, publica la declaración de preservación ecológica, la cual es conjunta con una petición del cabildo hacia el gobierno del estado de este tiempo, con lo cual deciden publicar esa declaratoria para determinar 8 (ocho) áreas como reservas ecológicas; manifiesta que no es un decreto, sino una declaratoria de carácter administrativo y por lo tanto no es superior a la ley de 1995, técnicamente se pudiera estar de acuerdo con la inquietud del regidor Manuel S. Avilés Sánchez, en cuanto a que una declaratoria pudiera modificar la anterior, pero la nueva ley de 1995 no trae figura jurídica en relación a la declaratoria de reserva ecológica y ninguna otra, por lo cual no se puede plantear ante el gobierno del estado ya que no existe fundamento jurídico, además referente al artículo 126 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que comento la regidora Edna Martínez Nambo, es clara, ya que han transcurrido más de los cinco años ahí señalados y por lo tanto queda sin efecto la declaratoria, nunca fue notificada a los propietarios la situación de sus predios y en un proceso jurídico, queda invalidada la misma; analizando las bondades del proyecto y vertiendo su opinión jurídica, se puede regularizar esa área a través de la aprobación del cabildo y no se incurre en ninguna responsabilidad. el regidor **Manuel S. Avilés Sánchez**, da lectura a uno de los considerandos de la declaratoria de gobierno del estado de 1884, que a la letra dice: “considerando el proyecto de declaratoria por el comité ejecutivo del estado y no encontrándose observaciones al mismo, sino por el contrario contiene elementos que son necesarios preservar y conservar, dado que cumple funciones que son indispensables para mantener el equilibrio ecológico, recarga de acuíferos, reguladores del clima en lo referente a la temperatura, precipitación pluvial, oxigenación del aire, que son necesarios para mejorar la calidad de vida de la población”, y tuvo a bien aprobarla; comenta que esa finalidad o destino de ese suelo no ha cambiado, independientemente de que a los cinco años deje de cumplirse, lo único que pasa es que se da la facultad a quien lo decidió, de modificar; agrega que sería bueno considerar un listado no de políticas, pero si para que esas áreas de reserva ecológica queden realmente protegidas. El regidor **Salvador Abud Mirabent**, difiere de los comentarios del regidor Manuel S. Avilés Sánchez, ya que le parece que cuestiona demasiado a la comisión de ecología, la cual realizo un trabajo arduo, para la emisión de este dictamen, además de que se reunieron con el consejo de la ciudad, en donde si hubo opiniones encontradas, pero también fueron mayores las opiniones a favor del proyecto, además de las opiniones de la dirección de ecología de la SDUOPCHE, consejo estatal de desarrollo urbano, SEDUE Y SEMARNAT, ahí se refleja el trabajo de la comisión de ecología. El regidor **Fermín Bernabé Bahena**, pregunta que si lo que se espera emitiendo este dictamen, es firmar un convenio más delante que garantice la donación de esas 8 hectáreas?. El **Secretario**, manifiesta que el dictamen en su considerando segundo, menciona que las donaciones serán a título gratuito y la escrituración de las mismas correrá a cuenta de los donantes, y en el considerando tercero, se autoriza al presidente municipal y al síndico del H. ayuntamiento, para que a nombre de este ultimo celebre convenio con los solicitantes del cambio de uso de suelo, a efecto de formalizar las donaciones a que se refiere el resolutivo anterior, mismo que además deberá contener las limitantes o condicionantes contenidas en el presente dictamen. Se somete a votación y es aprobado por mayoría con 13 votos a favor y uno en contra del regidor Manuel S. avilés Sánchez.

Anexos 6. Cambio de uso de suelo en Tres Puentes. Elaboración propia con información de actas de Cabildo.