

MESA DIRECTIVA

Dip. Baltazar Gaona García

Presidencia

Dip. Nalleli Julieta Peraza Huerta

Vicepresidencia

Dip. Jaqueline Avilés Osorio

Primera Secretaría

Dip. David Martínez Gowman

Segunda Secretaría

Dip. Teresita de Jesús Herrera Maldonado

Tercera Secretaría

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. Giulianna Bugarini Torres

Presidencia

Dip. Sandra María Arreola Ruiz

Integrante

Dip. J. Reyes Galindo Pedraza

Integrante

Dip. José Antonio Salas Valencia

Integrante

Dip. Marco Polo Aguirre Chávez

Integrante

Dip. Adriana Campos Huirache

Integrante

Dip. Grecia Jennifer Aguilar Mercado

Integrante

Dip. Conrado Paz Torres.

Integrante

Dip. Baltazar Gaona García

Integrante

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Mtro. Fernando Chagolla Cortés

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Homero Merino García

Director General de Servicios de

Apoyo Parlamentario

Coordinador de Biblioteca, Archivo

y Asuntos Editoriales

Lic. María Guadalupe González Pérez

Jefe del Departamento de Asuntos Editoriales

La GACETA PARLAMENTARIA es una publicación elaborada por el DEPARTAMENTO DE ASUNTOS EDITORIALES. *Corrector de Estilo:* Juan Manuel Ferreyra Cerriteño. *Formación, Reporte y Captura de Sesiones:* Gerardo García López, Juan Arturo Martínez Ávila, María del Socorro Barrera Franco, Mónica Ivonne Sánchez Domínguez, Moises Cruz Fonseca, Nadia Montero García Rojas, Paola Orozco Rubalcava, Perla Villaseñor Cuevas, Victor Iván Reyes Mota, Itzel Arias Martínez, Alejandro Solorzano Álvarez, Alejandra Lizeth Munguía Martínez.

HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA SEXTA LEGISLATURA

Tercer Año de Ejercicio

Primer Periodo Ordinario de Sesiones

INICIATIVA CON PROYECTO DE
DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA
EL ARTÍCULO 6° BIS Y SE REFORMA
EL ARTÍCULO 152 DEL CÓDIGO DE
DESARROLLO URBANO; SE ADICIONA
EL ARTÍCULO 81 BIS DE LA LEY DE LA
FUNCIÓN REGISTRAL Y CATASTRAL;
AMBOS DEL ESTADO DE MICHOACÁN
DE OCAMPO, PRESENTADA POR EL
DIPUTADO ANTONIO TZILACATZÍN
CARREÑO SOSA, INTEGRANTE DEL
GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO
MOVIMIENTO CIUDADANO.

Dip. Baltazar Gaona García,
Presidente de la Mesa Directiva del
Honorable Congreso del Estado
de Michoacán de Ocampo.
Presente:

Antonio Tzilacatzín Carreño Sosa, Diputado de la Septuagésima Sexta Legislatura, integrante y con aval del Grupo Parlamentario del Partido Movimiento Ciudadano, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 36 fracción II, 37 y 44 fracciones I y XXX de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Michoacán de Ocampo; 8° fracción II, 234 y 235 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán, someto a consideración de este Honorable Congreso la presente *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona el artículo 6° bis y se reforma el artículo 152 del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo; y se adiciona el artículo 81 bis a la Ley de la Función Registral y Catastral del Estado de Michoacán de Ocampo en Materia de Ordenamiento Territorial y Fortalecimiento de las Funciones Registrales y Catastrales del Estado*, fundándome para ello en la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Primero: Diagnóstico y problemática socio-urbana en Michoacán.

El desarrollo urbano constituye una de las funciones públicas de mayor trascendencia para la organización territorial del Estado. La transformación del suelo no representa únicamente una relación jurídica entre particulares, pues las decisiones relativas a la división, urbanización, construcción, ocupación y aprovechamiento de los predios producen efectos colectivos que inciden directamente en la infraestructura, los servicios públicos, la movilidad, el equipamiento urbano, la seguridad de las personas y la sostenibilidad de los centros de población.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que corresponde al Estado ordenar los asentamientos humanos y establecer las modalidades que dicte el interés público sobre la propiedad privada. Asimismo, el artículo 115, fracción V, reconoce a los municipios diversas facultades en materia de planeación, zonificación y utilización del suelo. [1]

La legislación general desarrolla este modelo mediante un esquema de concurrencia entre Federación, entidades federativas y municipios. La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento

Territorial y Desarrollo Urbano establece que la legislación local debe determinar los requisitos para las autorizaciones, licencias y permisos relacionados con el uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y demás acciones urbanísticas. [2]

Este esquema no constituye una simple formalidad administrativa ni pretende imponer obstáculos innecesarios a quienes desean desarrollar un proyecto inmobiliario. Por el contrario, tiene una finalidad esencialmente preventiva: ordenar antes de construir. La autorización previa permite que las autoridades conozcan qué se pretende hacer, dónde se pretende hacer, cuántas personas podrían habitar o utilizar el espacio, qué tipo de construcciones se realizarán, qué vialidades serán necesarias y qué infraestructura y servicios públicos deberán estar disponibles para que ese desarrollo pueda funcionar adecuadamente.

Cuando una persona pretende dividir un terreno, desarrollar un fraccionamiento o construir un conjunto habitacional, la autoridad debe analizar, antes de que la transformación física del territorio ocurra, si esa acción es compatible con los instrumentos de planeación urbana. Esto permite determinar si el uso de suelo que se pretende dar al inmueble es compatible con la zona, si la densidad de población proyectada resulta razonable, si existen condiciones para la movilidad y el acceso, si pueden atenderse las necesidades de agua potable, drenaje, saneamiento, energía eléctrica, alumbrado y recolección de residuos, y si existe infraestructura suficiente para atender a las personas que eventualmente ocuparán el lugar.

De igual manera, el cumplimiento previo de las autorizaciones permite incorporar desde el principio las medidas relacionadas con la protección civil y la prevención de riesgos. Un proyecto no debe analizarse únicamente desde la perspectiva de si físicamente es posible construir en determinado predio; también debe determinarse si el sitio presenta condiciones de seguridad para quienes habitarán, trabajarán o transitarán en él. Para ello resultan relevantes los Atlas de Riesgos y demás instrumentos de identificación y prevención de peligros, pues permiten conocer, entre otros aspectos, la existencia de zonas susceptibles de inundación, deslizamientos, fallas geológicas, hundimientos, incendios u otros fenómenos que puedan representar un riesgo para la población.

Así, el procedimiento previo cumple una función semejante a un filtro. Antes de que aparezcan viviendas, calles y comercios, la autoridad tiene la oportunidad de revisar si el proyecto puede desarrollarse en ese

lugar y bajo qué condiciones. Si el proyecto resulta procedente, las autorizaciones pueden establecer las obligaciones necesarias para garantizar su adecuada integración al entorno urbano.

El problema aparece cuando este orden se invierte. Si primero se divide el terreno, después se venden los lotes, posteriormente se construyen viviendas y finalmente se solicita a la autoridad que otorgue las autorizaciones necesarias, la función preventiva de la legislación prácticamente desaparece. La autoridad deja de decidir sobre un proyecto que todavía puede ser planeado y comienza a enfrentar una situación física ya consolidada.

En ese escenario, la autoridad puede encontrarse ante cientos de viviendas ya construidas, calles improvisadas, accesos insuficientes, redes de agua o drenaje inexistentes, falta de espacios para equipamiento urbano y personas que ya ocupan los inmuebles. La presión social y económica derivada de esa realidad puede generar la expectativa de que la autoridad debe regularizar lo existente simplemente porque ya existe.

Este es precisamente el riesgo que debe evitarse.

Si primero se construye y después se busca la autorización, el procedimiento administrativo deja de ser preventivo y se convierte en un mecanismo de corrección de hechos consumados. La planeación pierde su capacidad para determinar dónde debe crecer la ciudad y bajo qué condiciones, porque el crecimiento material del territorio termina imponiendo a la autoridad una realidad que no fue previamente evaluada.

Además, se corre el riesgo de que las necesidades de servicios públicos se atiendan de manera improvisada. Una zona que no fue considerada originalmente para determinada densidad de población puede requerir posteriormente ampliaciones de redes hidráulicas, drenaje, vialidades, transporte, alumbrado, recolección de residuos y equipamiento que no fueron previstos en los presupuestos ni en los programas correspondientes. En lugar de que la infraestructura acompañe al crecimiento ordenado, las autoridades terminan intentando llevar infraestructura a un crecimiento que ocurrió sin planeación.

La misma lógica aplica a la protección civil. No es lo mismo determinar, antes de construir, que un predio se encuentra en una zona de riesgo y establecer las condiciones para evitar una tragedia, que descubrir esa circunstancia después de que las viviendas ya fueron edificadas y habitadas. La prevención pierde eficacia cuando se aplica después del hecho.

Por ello, el cumplimiento previo de las normas urbanísticas, catastrales, de protección civil y de prevención de riesgos no debe entenderse como un obstáculo para el desarrollo inmobiliario, sino como la condición que permite que dicho desarrollo sea seguro, ordenado, viable y sostenible.

En este contexto, consideramos como una prioridad evitar que la ocupación material del territorio termine sustituyendo a los procedimientos jurídicos de planeación y autorización. El principio que debe orientar la actuación de las autoridades es claro: primero debe existir la planeación, después la autorización, posteriormente la ejecución del proyecto y finalmente su incorporación a los sistemas catastrales y registrales correspondientes. No debe ocurrir a la inversa.

La autoridad debe conservar la capacidad de decidir, antes de que el territorio sea transformado, si una determinada acción urbanística es jurídicamente procedente, técnicamente viable y segura para la población. Permitir que la construcción preceda sistemáticamente a la autorización significa renunciar a esa función preventiva y aceptar que el hecho físico termine imponiéndose sobre la norma.

La finalidad de la presente reforma, por tanto, no es impedir el crecimiento de los centros de población, sino garantizar que dicho crecimiento ocurra con orden, con planeación, con servicios, con infraestructura suficiente y, sobre todo, con condiciones que permitan proteger la vida y la integridad de las personas. La mejor regularización de un desarrollo irregular es aquella que se evita mediante una adecuada planeación y un cumplimiento oportuno de la ley.

Actualmente, el ordenamiento jurídico exige que la autorización preceda a la acción urbanística cuando ésta se encuentra sujeta a licencia, permiso o autorización. El artículo 6 del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo establece expresamente que las acciones, inversiones, obras y servicios regulados por el propio Código deben ajustarse a éste, a los programas de desarrollo urbano, a la zonificación, a la licencia de uso del suelo y a la autorización otorgada por la autoridad competente. [3]

En consecuencia, es claro que la irregularidad urbanística no desaparece por el hecho de que la obra haya sido ejecutada, que el terreno haya sido ocupado o que se hayan celebrado contratos entre particulares.

El propio Código contempla la figura del asentamiento humano irregular y reconoce como tal, entre otros supuestos, al núcleo de población ubicado en áreas o predios subdivididos sin autorización del Ayuntamiento o que, aun contando con autorización, no hayan cumplido los lineamientos y disposiciones correspondientes. [4]

Por ello, la realidad física del inmueble y su situación jurídica urbanística constituyen categorías diferentes.

La construcción de una vivienda demuestra que existe materialmente una edificación; no demuestra que ésta haya sido autorizada.

La división física de un terreno demuestra que existe materialmente una fracción; no demuestra que jurídicamente se haya constituido un nuevo predio para efectos urbanísticos, catastrales y registrales.

La celebración de un contrato privado demuestra la existencia de una relación obligacional o patrimonial entre particulares; pero no sustituye las autorizaciones administrativas que exige la legislación urbanística.

Esta distinción es indispensable para preservar la seguridad jurídica.

Cuando se permite que una irregularidad sea posteriormente utilizada como fundamento para obtener una autorización, se genera un incentivo contrario al principio de legalidad: quien cumple la norma debe esperar y satisfacer los requisitos establecidos; quien la incumple puede intentar obtener posteriormente el mismo resultado alegando que el hecho ya existe.

La Ley General de Asentamientos Humanos reconoce precisamente la necesidad de que la densificación y las acciones urbanísticas se desarrollen sin rebasar la capacidad de los servicios y de que exista una red coherente de vialidades, espacios públicos y equipamientos. [5]

Por tanto, combatir el denominado “hecho consumado” no significa desconocer las necesidades sociales existentes en los asentamientos irregulares. Significa impedir que la consolidación material de una conducta irregular sea considerada, por sí misma, fuente de un derecho urbanístico adquirido.

Segundo: Legalidad urbanística frente a la consolidación fáctica.

Debe efectuarse una precisión conceptual. No existe, en el sistema jurídico mexicano, un principio general denominado propiamente “doctrina del hecho consumado” que otorgue derechos urbanísticos por la sola permanencia de una situación material contraria a la legislación.

La expresión resulta útil para identificar una práctica administrativa o argumentativa consistente en considerar que, una vez que una subdivisión, fraccionamiento o construcción irregular se ha consolidado materialmente, la autoridad se encuentra obligada a reconocerla o regularizarla.

Tal premisa no puede aceptarse como regla general.

El principio rector debe ser el de legalidad administrativa y urbanística. Las autoridades solamente pueden actuar dentro del ámbito de las atribuciones que les confieren la Constitución y las leyes.

En materia territorial, este principio adquiere una dimensión especial porque las decisiones de una autoridad no solamente afectan al propietario o poseedor de un predio, sino que pueden modificar las condiciones de desarrollo de un sector completo de la población.

El Código de Desarrollo Urbano de Michoacán establece que las acciones reguladas por él se encuentran sujetas a los instrumentos de planeación y a las autorizaciones correspondientes. [6]

De ello se desprende que el derecho de propiedad no es equivalente a un derecho irrestricto para transformar físicamente el suelo.

El artículo 7 del propio Código vincula los derechos de propiedad, posesión o cualquier otra forma de tenencia con las provisiones, reservas, usos y destinos establecidos en los programas de desarrollo urbano. [7]

En consecuencia, la posesión no puede producir por sí misma un derecho adquirido a obtener determinada densidad, uso de suelo, subdivisión, fraccionamiento o autorización de construcción.

Tampoco el transcurso del tiempo puede sustituir automáticamente la autorización administrativa.

La razón es sencilla: si el transcurso del tiempo convalidara por sí mismo una actuación urbanística irregular, la planeación territorial, que es de orden público y de interés social, quedaría subordinada a la conducta material de los particulares.

El resultado sería contrario al sistema constitucional de ordenación territorial.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que la materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano es de naturaleza concurrente y que la planeación debe desarrollarse mediante coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, dentro de sus respectivas competencias. [8]

Asimismo, el Alto Tribunal ha reconocido la relevancia de preservar la competencia municipal en materia de planeación y desarrollo urbano, sin perjuicio de las bases generales y mecanismos de coordinación establecidos por la legislación nacional y estatal. [9]

La reforma propuesta debe partir precisamente de este equilibrio: fortalecer el principio de legalidad sin invadir las atribuciones municipales ni desconocer los procedimientos excepcionales de regularización que expresamente autorice la legislación.

Por ello, tampoco sería jurídicamente correcto establecer que todo asentamiento irregular es necesariamente insubsanable.

La legislación general reconoce mecanismos para prevenir, controlar y, en los casos legalmente procedentes, solucionar los asentamientos humanos irregulares. [10]

La cuestión que la reforma pretende resolver es diferente: la regularización debe ser consecuencia de un procedimiento jurídico expresamente previsto, y no consecuencia automática del hecho de que la irregularidad se haya consolidado materialmente.

Tercero: Articulación de las facultades municipales, catastrales y registrales

La eficacia de la reforma depende de comprender que el desarrollo urbano, el Catastro y el Registro Público cumplen funciones distintas.

No se trata de tres trámites independientes, sino de tres momentos jurídicos vinculados.

Primera etapa: autorización municipal

La primera etapa corresponde a la autoridad urbanística competente.

El municipio interviene en materia de planeación, zonificación, control del uso del suelo y autorización de determinadas acciones urbanísticas dentro de su ámbito constitucional y legal.

La Ley General de Asentamientos Humanos establece que corresponde a los municipios formular, aprobar, administrar y ejecutar sus instrumentos de planeación y participar en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares. [11]

El Código de Desarrollo Urbano de Michoacán, por su parte, somete al régimen del ordenamiento, entre otras acciones, el fraccionamiento, urbanización, relotificación, fusión y subdivisión de áreas y predios. [12]

Por tanto, la autorización urbanística constituye el presupuesto jurídico de la actuación posterior.

Segunda etapa: función catastral

La segunda etapa corresponde al Instituto Registral y Catastral.

La Ley de la Función Registral y Catastral establece un procedimiento específico para las acciones que generan nuevos predios.

El artículo 78 establece mecanismos de comunicación y verificación de la situación catastral respecto de las autorizaciones correspondientes.

El artículo 79 dispone que, una vez obtenida la autorización definitiva, deben presentarse ante el Instituto los documentos correspondientes y establece expresamente que sólo el Instituto contará con facultades para asignar la clave catastral, el número de cuenta predial y el valor catastral a cada nuevo predio resultante. [13]

Esta disposición tiene una importancia fundamental.

La función catastral no se limita a reproducir una realidad física creada unilateralmente por los particulares. Su función es integrar y actualizar técnicamente el padrón inmobiliario conforme a los procedimientos establecidos por la ley.

La existencia física de una división no genera automáticamente una nueva unidad catastral.

Tercera etapa: función registral

La tercera etapa corresponde al ámbito registral.

El artículo 30, fracción XXI, de la Ley de la Función Registral y Catastral contempla la inscripción de

las autorizaciones relativas a fraccionamientos, relotificaciones, fusiones, subdivisiones, condominios y demás actos semejantes, así como la generación de los folios reales correspondientes. [14]

De esta forma puede representarse el procedimiento institucional:

Autorización urbanística →individualización catastral →publicidad registral.

Cada etapa tiene una función específica.

La autoridad municipal autoriza la transformación urbanística dentro del marco de sus competencias.

El Instituto determina la individualización catastral conforme a la autorización.

El Registro proporciona publicidad y seguridad jurídica a los actos que reúnen los requisitos para su inscripción.

La reforma busca impedir que esta secuencia pueda invertirse.

Cuarto: Justificación de la reforma al código de desarrollo urbano.

El primer eje de la iniciativa consiste en incorporar una prohibición expresa del reconocimiento automático de derechos urbanísticos derivados del hecho consumado.

La norma propuesta debe establecer que la posesión, ocupación, división física, construcción, transmisión de derechos o celebración de actos privados no generan por sí mismos derechos urbanísticos adquiridos cuando se hayan realizado sin las autorizaciones exigibles.

La finalidad no es desconocer derechos civiles.

Una persona puede tener legítimamente la propiedad de un terreno y, simultáneamente, carecer de autorización para subdividirlo.

Puede ser propietaria de un inmueble y no tener derecho a modificar su uso de suelo.

Puede haber celebrado un contrato válido respecto de una determinada porción de terreno y, sin embargo, encontrarse frente a una limitación administrativa que impida reconocer esa porción como predio urbanísticamente individualizado.

La reforma pretende establecer esa distinción de manera expresa.

También debe establecerse que ningún acto administrativo puede emitirse exclusivamente para convalidar una actuación material previamente ejecutada en contravención de los programas de desarrollo urbano o de las disposiciones legales.

Esto resulta congruente con el propio Código, que establece consecuencias de invalidez respecto de autorizaciones expedidas en contravención de los programas y disposiciones aplicables. [15]

La nueva disposición funcionaría como una regla preventiva y no solamente sancionadora.

Su propósito sería impedir que la autoridad se encuentre ante un hecho material ya consolidado y, bajo el argumento de que resulta social o económicamente difícil revertirlo, transforme esa dificultad en fundamento para autorizarlo.

Quinto: Nulidad de actos administrativos irregulares.

La segunda vertiente de la reforma se refiere a la invalidez de actos administrativos destinados a reconocer el hecho consumado.

La propuesta debe guardar congruencia con el régimen general de invalidez administrativa.

No resulta recomendable utilizar una fórmula que declare indiscriminadamente que cualquier acto relacionado con una situación irregular es “nulo de pleno derecho”, porque ello podría generar problemas de interpretación respecto de actos administrativos que requieran control jurisdiccional o que presenten distintos grados de invalidez.

La técnica legislativa más segura consiste en establecer expresamente que serán inválidos aquellos actos emitidos:

- A) Fuera de la competencia legal de la autoridad;
- B) En contravención directa de los programas de desarrollo urbano;
- C) Prescindiendo de requisitos esenciales establecidos por la ley; o
- D) Con el objeto exclusivo de convalidar una acción urbanística previamente ejecutada sin autorización.

Esta técnica permite reforzar la legalidad sin pretender eliminar los medios de defensa administrativa y jurisdiccional previstos por el orden jurídico.

Sexto: Responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

La tercera vertiente corresponde a la responsabilidad de los servidores públicos.

La reforma no debe crear una responsabilidad automática por cualquier error administrativo.

Debe respetarse el principio de tipicidad.

Por ello, el Código de Desarrollo Urbano debe establecer deberes funcionales claros: las autoridades competentes deberán abstenerse de autorizar, reconocer, incorporar o procesar como legalmente regular una acción urbanística cuando carezca de las autorizaciones exigidas.

Cuando la conducta del servidor público actualice alguno de los supuestos establecidos en la Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo, deberá procederse conforme a dicha legislación.

La figura del abuso de funciones resulta particularmente relevante cuando un servidor público utiliza sus atribuciones para realizar o inducir actos u omisiones arbitrarios en los términos establecidos por la legislación de responsabilidades.

De esta manera, la iniciativa no invade el régimen sancionador general, sino que establece con claridad el deber funcional cuyo incumplimiento puede generar responsabilidad.

Séptimo: Justificación del artículo 81 bis de la ley de la función registral y catastral.

El cuarto eje de la iniciativa consiste en adicionar un artículo 81 Bis.

Aquí existe un elemento particularmente importante: el artículo 81 vigente ya contiene una prohibición sustancialmente coincidente con el propósito de la reforma.

El precepto establece que cuando se realicen total o parcialmente fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, lotificaciones, relotificaciones, condominios o conjuntos habitacionales sin autorización, el Instituto no realizará las acciones correspondientes y suspenderá los trámites destinados a modificar la situación de los registros catastrales hasta que se obtenga la autorización correspondiente. [16]

La disposición agrega expresamente que la suspensión opera aun cuando la situación tenga origen en una resolución judicial.

Por ello, el artículo 81 Bis debe funcionar como una norma de precisión y blindaje, no como una repetición innecesaria.

El nuevo precepto puede establecer que, mientras no exista autorización urbanística válida, el Instituto no podrá realizar desgloses, aperturas de cuentas, asignaciones de claves catastrales, modificaciones de antecedentes o cualquier actuación que tenga por objeto reconocer individualmente las fracciones resultantes.

Debe precisarse también el tratamiento de documentos privados y planos extemporáneos.

Un plano elaborado después de ejecutada la división no puede sustituir la autorización urbanística previa.

Una escritura privada no puede sustituir el procedimiento administrativo.

Una declaración unilateral de posesión no puede crear una unidad catastral.

Respecto de las resoluciones judiciales, la técnica legislativa debe ser especialmente cuidadosa.

No sería jurídicamente adecuado disponer que una sentencia civil carece de todo efecto porque el Ayuntamiento no haya sido parte del juicio.

Una legislación estatal no puede simplemente desconocer los efectos de una resolución judicial firme dentro del ámbito de competencia del órgano jurisdiccional.

La fórmula jurídicamente más segura consiste en establecer que una sentencia dictada en una controversia de naturaleza privada no sustituye por sí misma las autorizaciones urbanísticas administrativas que la legislación exija, cuando la controversia no haya tenido por objeto resolver la legalidad urbanística de la acción correspondiente.

Así se respeta tanto la función jurisdiccional como la autonomía de la función administrativa.

La sentencia puede resolver quién tiene determinado derecho civil sobre un inmueble; pero ello no significa necesariamente que haya autorizado urbanísticamente una subdivisión.

Octavo: Impacto social, territorial, presupuestal y jurídico.

La reforma tendría cuatro dimensiones fundamentales.

1. Impacto social

La iniciativa contribuiría a fortalecer la certeza jurídica de las personas que adquieren inmuebles, evitando que el mercado inmobiliario opere sobre divisiones cuya situación urbanística no ha sido validada.

No pretende afectar a las personas que habitan asentamientos irregulares ni impedir los mecanismos de regularización expresamente previstos por la ley.

Su objetivo es evitar que la irregularidad se convierta automáticamente en fuente de derechos urbanísticos.

2. Impacto territorial

La reforma fortalece la planeación urbana y evita que las modificaciones físicas del territorio se conviertan en decisiones de facto que posteriormente condicionen a las autoridades.

La ciudad no debe crecer primero para obligar después a la autoridad a modificar sus instrumentos de planeación.

3. Impacto presupuestal

La prevención de desarrollos no planeados puede contribuir a reducir presiones futuras sobre infraestructura, vialidades, agua, drenaje, alumbrado y equipamiento.

La Ley General de Asentamientos Humanos reconoce la necesidad de considerar la capacidad de infraestructura y servicios en las acciones de densificación y desarrollo urbano. [17]

4. Impacto jurídico

La reforma establece una cadena normativa coherente:

Planeación → Autorización municipal → Individualización catastral → Inscripción registral.

El objetivo es que ningún eslabón pueda utilizarse para suplir la ausencia del anterior.

Noveno: Propuesta legislativa.

La reforma propuesta parte de una premisa elemental de legalidad urbanística:

El hecho físico no sustituye al acto jurídico; la posesión no sustituye a la autorización; el contrato privado no sustituye a la licencia; el plano extemporáneo no sustituye al procedimiento administrativo; y el transcurso del tiempo no convierte por sí mismo una actuación irregular en una acción urbanística legalmente autorizada.

El Estado debe contar con mecanismos efectivos para ordenar el crecimiento de sus centros de población.

La existencia de asentamientos irregulares constituye una realidad social que debe atenderse mediante los instrumentos jurídicos correspondientes, pero esa obligación de atención no significa que el ordenamiento deba reconocer un derecho automático a la regularización derivado exclusivamente de la consolidación material de la irregularidad.

La reforma propuesta tampoco pretende eliminar la competencia municipal ni sustituir las atribuciones de los ayuntamientos. Por el contrario, busca protegerlas mediante una coordinación institucional adecuada.

El municipio debe decidir la autorización urbanística dentro de sus competencias.

El Instituto Registral y Catastral debe ejercer exclusivamente sus atribuciones técnicas y administrativas para individualizar catastralmente los predios conforme a las autorizaciones correspondientes.

El Registro debe proporcionar publicidad jurídica a los actos que satisfagan los requisitos establecidos por la legislación.

La alteración de esta secuencia genera inseguridad jurídica.

Por ello, el propósito de la reforma consiste en cerrar los espacios mediante los cuales una acción urbanística irregular pueda buscar reconocimiento por vías indirectas.

La iniciativa no pretende desconocer la realidad urbana: pretende impedir que esa realidad sea utilizada para sustituir la legalidad.

En consecuencia, debe quedar claramente establecido en el ordenamiento estatal que ninguna subdivisión, fraccionamiento, lotificación, relotificación o acción urbanística ejecutada sin autorización adquirirá derechos urbanísticos por el solo hecho de haberse materializado, ocupado, transmitido o mantenido en el tiempo.

La autoridad deberá atender las situaciones irregulares mediante los procedimientos legalmente establecidos, pero nunca bajo la premisa de que la infracción genera por sí misma un derecho adquirido.

Esta reforma permitiría fortalecer simultáneamente la seguridad jurídica, la planeación territorial, la integridad del padrón catastral, la función registral, la responsabilidad administrativa y la protección del interés público.

En última instancia, se trata de preservar una regla esencial del Estado de Derecho:

La ciudad debe crecer conforme a la ley y no debe ser la ley la que tenga que adaptarse posteriormente a una ciudad construida al margen de ella.

Para una mejor comprensión de la reforma propuesta se adjunta el siguiente cuadro comparativo:

CÓDIGO DE DESARROLLO URBANO	
TEXTO VIGENTE.	TEXTO PROPUESTO.
Sin correlativo	ARTÍCULO 6 Bis.- En ningún caso la ocupación física, la división material, la enajenación parcial, la edificación previa o cualquier otra situación de hecho realizada sin contar con las autorizaciones administrativas exigibles conforme a este Código, generará por sí misma derechos urbanísticos ni obligará a las autoridades competentes a otorgar autorizaciones, licencias o regularizaciones en materia de desarrollo urbano. La existencia de hechos consumados no sustituirá el cumplimiento de los requisitos establecidos en este Código, los programas de desarrollo urbano, la zonificación, las normas técnicas y demás disposiciones aplicables, ni impedirá que las autoridades ejerzan sus atribuciones de inspección, vigilancia, prevención, sanción y, en su caso, regularización conforme a derecho. Para efectos de este Código, la consolidación material de una subdivisión, fusión, relotificación, fraccionamiento o cualquier otra acción urbana ejecutada sin autorización previa no constituirá, por sí misma, fundamento suficiente para su autorización o regularización.

ARTÍCULO 152.- Los ayuntamientos sólo podrán expedir permisos, licencias o autorizaciones que no contravengan lo establecido en los programas de desarrollo urbano, este Código y demás normatividad aplicable. En caso de que servidores públicos expidan licencias, permisos o autorizaciones contraviniendo lo anterior serán sujetos a las infracciones y sanciones contenidas en este Código y estas serán nulas y no producirán efecto jurídico alguno.		LEY DE LA FUNCIÓN REGISTRAL Y CATASTRAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO	
		TEXTO VIGENTE.	TEXTO PROPUESTO.
		Sin correlativo	Artículo 81 Bis: El Instituto, las Coordinaciones Regionales y la Dirección del Registro Público denegarán expresamente el desglose de cuentas catastrales, la asignación de claves y la apertura de folios reales cuando la solicitud se origine en la pretensión de regularizar una subdivisión, fusión o fraccionamiento consumado de hecho. Ninguna posesión de hecho, plano topográfico extemporáneo o sentencia emitida en juicios entre particulares que no haya integrado al Ayuntamiento como parte procesal obligatoria será vinculante para la creación de nuevas cuentas catastrales.
		Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración el siguiente PROYECTO DE DECRETO Primero. Se adiciona el artículo 6° bis y se reforma el artículo 152 del Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, en los siguientes términos: <i>Artículo 6° Bis.</i> En ningún caso la ocupación física, la división material, la enajenación parcial, la edificación previa o cualquier otra situación de hecho realizada sin contar con las autorizaciones administrativas exigibles conforme a este Código, generará por sí misma derechos urbanísticos ni obligará a las autoridades competentes a otorgar autorizaciones, licencias o regularizaciones en materia de desarrollo urbano. La existencia de hechos consumados no sustituirá el cumplimiento de los requisitos establecidos en este Código, los programas de desarrollo urbano, la zonificación, las normas técnicas y demás disposiciones aplicables, ni impedirá que las autoridades ejerzan sus atribuciones de inspección, vigilancia, prevención, sanción y, en su caso, regularización conforme a derecho.	

Para efectos de este Código, la consolidación material de una subdivisión, fusión, relotificación, fraccionamiento o cualquier otra acción urbana ejecutada sin autorización previa no constituirá, por sí misma, fundamento suficiente para su autorización o regularización

Artículo 152. Los ayuntamientos sólo podrán expedir permisos, licencias o autorizaciones que no contravengan lo establecido en los programas de desarrollo urbano, este Código y demás normatividad aplicable.

En caso de que servidores públicos expidan licencias, permisos o autorizaciones contraviniendo lo anterior, serán sujetos a las infracciones y sanciones contenidas en este Código y dichos actos serán nulos y no producirán efecto jurídico alguno.

Asimismo, serán nulos y no producirán efecto jurídico alguno los acuerdos, autorizaciones, licencias o actos administrativos emitidos por las autoridades municipales que pretendan convalidar o regularizar subdivisiones, fusiones, relotificaciones o fraccionamientos ejecutados sin la autorización previa exigible, cuando su emisión tenga como único fundamento la existencia de hechos consumados, construcciones preexistentes, ocupación material o enajenaciones realizadas con anterioridad sin cumplir los requisitos establecidos por este Código, los programas de desarrollo urbano y demás disposiciones aplicables.

Segundo. Se adiciona el artículo 81 bis de la Ley de la Función Registral y Catastral del Estado de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

Artículo 81 Bis: El Instituto, las Coordinaciones Regionales y la Dirección del Registro Público denegarán expresamente el desglose de cuentas catastrales, la asignación de claves y la apertura de folios reales cuando la solicitud se origine en la pretensión de regularizar una subdivisión, fusión o fraccionamiento consumado de hecho. Ninguna posesión de hecho, plano topográfico extemporáneo o sentencia emitida en juicios entre particulares que no haya integrado al Ayuntamiento como parte procesal obligatoria será vinculante para la creación de nuevas cuentas catastrales.

TRANSITORIOS

Único. Las presentes reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

PALACIO DEL PODER LEGISLATIVO. Morelia, Michoacán, a 5 de octubre de 2026, dos mil veintiséis.

Atentamente

Dip. Antonio Tzilacatzin Carreño Sosa

[1] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 27, párrafo tercero, y 115, fracción V. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

[2] Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 60. El precepto dispone que la legislación local establecerá los requisitos para autorizaciones, licencias y permisos relativos al uso del suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones, condominios y demás acciones urbanísticas.

[3] Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, Artículo 6º.

[4] Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 2, fracción I, relativo a la definición de asentamiento humano irregular.

[5] Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, disposiciones relativas a densificación, infraestructura, equipamiento y servicios, particularmente artículo 4 y artículo 60.

[6] Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, artículos 5 y 6.

[7] Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, Artículo 7º.

[8] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 58/2016 y acumuladas, criterios relativos a la concurrencia de los órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

[9] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversia Constitucional 16/2017, criterio sobre las facultades municipales en materia de planeación urbana. Véase también Suprema Corte de Justicia de la Nación, Comunicado No. 226/2025, de 24 de septiembre de 2025.

[10] Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 11, fracciones relativas a la intervención municipal en la prevención, control y solución de asentamientos humanos irregulares.

[11] Ídem.

[12] Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 5, fracción II.

[13] Ley de la Función Registral y Catastral del Estado de Michoacán de Ocampo, artículos 78 y 79. El artículo 79 establece expresamente que sólo el Instituto contará con facultades para asignar la clave catastral, número de cuenta predial y valor catastral a cada nuevo predio resultante.

[14] Ley de la Función Registral y Catastral del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 30, fracción XXI.

[15] Código de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán de Ocampo, disposiciones relativas a las autorizaciones municipales y consecuencias jurídicas de su expedición en contravención de los programas y disposiciones aplicables.

[16] Ley de la Función Registral y Catastral del Estado de Michoacán de Ocampo, artículo 81. El texto vigente establece que, ante fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, lotificaciones, relotificaciones, condominios o conjuntos habitacionales realizados sin autorización, el Instituto no realizará las acciones correspondientes y suspenderá los trámites que modifiquen la situación de los registros catastrales hasta que se obtenga la autorización, aun cuando la irregularidad tenga origen en una resolución judicial.

[17] Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, artículo 60 y disposiciones relativas a densificación, infraestructura, equipamiento y servicios.



www.congresomich.gob.mx