

## 6. Instrumentación.

### 6.1. Vertientes de operación.

Es la fase metodológica de Instrumentación la que representa la culminación del Programa de Ordenamiento que ocupa a este documento. Así, en la fase de instrumentación se habrán de identificar las herramientas y los medios con que habrá de trasladarse al campo de la acción cotidiana, el orden ideal previsto a conseguirse. De ahí que esta fase constituya propiamente el tránsito para que los criterios y normas que deriven del Programa de ordenamiento, sean aplicados en congruencia a las capacidades y limitaciones reales existentes, tanto de los sectores social y privado, como del propio sector público.

Es válido mencionar, sin embargo, que la oportunidad, la eficiencia y eficacia de este documento como criterio de planeación del desarrollo depende además de su fuerza jurídica, de la voluntad política que se empeñe en aplicarlo; al reconocer a la instancia municipal como la encargada principal de su operación -más allá de que es su atribución constitucional-, se debe mencionar que para que pueda dar cumplimiento a la tarea que le ha sido delegada, es necesario que se le provea de los recursos de todo tipo que le son necesarios para cumplir exitosamente tal misión a desempeñar. En ese sentido, es posible apuntar que es una problemática reconocida tanto a nivel nacional como estatal, y por ende en la esfera de la localidad, la que manifiestan los Ayuntamientos al hacerse cargo efectivamente de la administración de sus territorios y de la procuración del desarrollo urbano en los asentamientos inmersos en él, ya que se enfrentan a una realidad compleja, integrada por componentes multivariados: razones económicas acompañan o se contraponen a motivos sociales; argumentos políticos que se coordinan o riñen con criterios organizacionales administrativos; criterios técnicos sin fundamento jurídico, o en caso contrario, disposiciones legales carentes o escasamente apoyadas en un criterio técnico o de conocimiento de la realidad particular del asentamiento. Y aunque se ratifica que es un fenómeno de escala nacional, se sitúa en Tuxtepec con un acendrado arraigo, en el que el desconocimiento en la operación de planes y programas de desarrollo ha propiciado un crecimiento anárquico de la localidad, que ha sido causa a su vez, de graves retos a vencer por parte de la municipalidad.

Toda vez que es el municipio el que libremente administra y ordena su territorio y por lo consiguiente el ordenamiento de los asentamientos humanos en su interior asentados, es menester actuar bajo los siguientes planteamientos:

- a) la formación de cuerpos técnicos que se añadan a la administración pública municipal, en razón de crear el órgano encargado ex profeso para implementar las

acciones que provengan de este programa y vigilar que se cumpla con la normativa tendiente al ordenamiento espacial del asentamiento;

- b) que se enuncien las funciones de dicho órgano, se les dote de reconocimiento municipal a través de un acuerdo de cabildo y se legitime su acción, para que a nombre de la municipalidad, vigile y ejecute el cumplimiento de este Programa de ordenamiento, en estricto apego a la legislación y reglamentación vigente;
- c) que se concientice a la ciudadanía del papel de la municipalidad en materia de desarrollo urbano, como primer agente de control del mismo, mediante su facultad expresa para expedir permisos y licencias que induzcan, controlen o inhiban el crecimiento de la ciudad, con base a un criterio preestablecido provisto por el propio programa de ordenamiento, y
- d) que se cumpla íntegramente el procedimiento para hacer entrar en vigencia al Programa, en razón de que cuente con la validez jurídica y necesaria para que los dictámenes que la autoridad emita sean legítimos, legales y surtan efectos ante los particulares involucrados e incluso ante terceros.

Así, bajo una estructura conocida de compromisos y corresponsabilidades a cumplir, será factible señalar en lo operativo, las fortalezas y debilidades de la instrumentación del presente Programa. En términos jurídicos se estipula en la Ley General de Asentamientos Humanos, en su numeral 9, fracción XV, que: "*Los municipios ejercerán atribuciones en materia de Desarrollo Urbano a través de los Cabildos o con el control y evaluación de éstos*". De dicha fracción se desprende la inferencia sobre la procedencia de crear un órgano municipal, integrante de su administración pública, al que corresponda ejecutar lo concerniente a la instrumentación de las acciones que derivan del programa, con la consecuente vigilancia y supervisión del Ayuntamiento.

Dicho órgano ya existente tendrá la función de llevar a cabo el aspecto normativo del programa de ordenamiento, contando con la supervisión del cuerpo edilicio, y será quien cumpla las funciones de coordinador o gestor ante las instancias estatales y federales. A su vez, el mismo Ayuntamiento llevará a cabo según la magnitud de las acciones a implementar, la suscripción de convenios de coordinación con dichas instancias de Gobierno.

La Ley de Planeación Federal establece que las vertientes administrativas son tres, además de la correspondiente a la obligatoria que constituye la razón de ser de cada una de las dependencias que componen a la administración pública. Estas vertientes son, a saber, coordinación, concertación e inducción. En el Cuadro No. 123 se expone, en forma breve, el concepto legal de cada una de estas vertientes administrativas.

Dado el cambio conceptual del Estado Mexicano -de propietario y responsable autónomo, a solidario y rector- el H. Ayuntamiento tiene la factibilidad jurídica ahora, para apoyarse por medios externos para la oportuna y eficiente prestación de los servicios municipales.

**Cuadro No. 123**

Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano  
del Centro de Población Tuxtepec

**Vertientes administrativas.**

Vertiente	Concepto.
Obligatoriedad	Aquellas acciones y funciones de cumplimiento obligado para las instancias y órganos a los cuales han sido atribuidas legalmente.
Coordinación	Promoverá la concurrencia de las instancias de gobierno, con el propósito de vincular esfuerzos y recursos para alcanzar un fin común.
Concertación	Mediante la suscripción de contratos de naturaleza pública, alguna instancia de gobierno podrá pactar con particulares o grupos sociales la consecución de un fin. El contrato correspondiente, será de cumplimiento obligatorio para ambas partes.
Inducción	Aquellas acciones gubernamentales que orientan al particular o a los grupos sociales, para ejecutar u omitir acciones en razón de procurar la consecución de un fin previsto.

Fuente: Ley Federal de Planeación. Interpretación libre de Grupo Consultor de Diseño Urbano y

Arquitectura, S. de R. L. de C. V.

**6.2. Operación del Programa. Atributos municipales y coordinados.**

Para operar este instrumento desde un principio habrán de reconocerse dos vertientes distintas y complementarias: una normativa y otra de inversión, ésta última implicando el uso de recursos fiscales para aplicarlos a la ejecución de acciones que promuevan el desarrollo.

Desde el punto de vista normativo, la operación del Programa requiere primero de su legitimación, a través de su aprobación por parte del Cabildo del Ayuntamiento, previa consulta pública; su publicación en forma abreviada en el periódico oficial; su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, y en su caso - atendiendo a la interpretación que se efectúe de las legislaciones federal y estatal en materia de asentamientos humanos-, de la formulación de las declaratorias respectivas concernientes a la delimitación del centro de población y a usos, destinos y reservas del suelo urbano. Evidentemente el Programa habrá de difundirse ampliamente, en razón de

que la ciudadanía en general lo conozca y sepa de los lineamientos de orden urbano que de él provienen.

De ninguna manera la operación del Programa en su campo normativo puede ser discrecional. Por el contrario, se trata de convocar a toda la comunidad para que conozca las medidas a adoptar con carácter de norma jurídica individualizada, en razón de que sepa que su contenido es obligatorio y que su transgresión, constituye un desacato posible de ser castigado, inclusive cuando éste provenga de los funcionarios públicos encargados de su implementación.

Respecto a la operación normativa del programa, debe ser considerada del dominio público en la medida de lo posible a fin de que su difusión permita el conocimiento de observación obligatoria y que su desacato amerite una sanción.

Es por ello que resulta fundamental que el H. Ayuntamiento se encargue de manera directa de regular el uso urbano, otorgando, condicionando o incluso negando el uso que pretenda darse a los predios localizados dentro del perímetro que delimita el centro de población donde incidirán las disposiciones emanadas de este documento.

En el ámbito estatal, éste servirá de apoyo al H Ayuntamiento en la vigilancia del cumplimiento del contenido del programa, atendiendo las solicitudes de uso del suelo de instalaciones de mayor magnitud, o que no se encuentren previstas en el mismo, de manera conjunta e interrelacionada, a fin de dar continuidad al programa.

Es importante también su permanencia en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio, con el fin de que en cualquier acto jurídico que implique el traslado de dominio o cualquier otro acto que implique enajenación, contenga por escrito la vocación y modalidades de uso previstas por el propio programa para las áreas y predios contenidos en el Centro de Población, sobre todo, cuando ellos se encuentren inmersos en las áreas designadas como destinos de suelo o reservas territoriales, industriales o ecológicas, superficies sobre las cuales, el gobierno en cualquiera de sus instancias, tiene derecho de preferencia.

Así también, será de carácter obligatorio la consulta del programa a través del Registro Público de la Propiedad por parte de notarios y fedatarios de forma que todo testimonio de predios o inmuebles que ellos certifiquen, contengan los lineamientos señalados por el Programa. Su omisión es causa de desacato, dado el carácter obligatorio del estudio.

Se pretende con ello otorgar el beneficio social sobre el particular, con preferencia hacia la población en general, en caso de que existieran disposiciones que no concuerden con intereses personales; para lo cual todo aquel propietario de bienes inmuebles que considerasen afectados sus intereses injustificadamente pueden acceder al recurso de ley de la revisión y en su caso corrección de las medidas necesarias en su caso concreto.

En tal sentido, habrían de definir conjuntamente el H. Ayuntamiento y el Gobierno del Estado -y cuando sea necesario la federación-, cuando es posible rectificar el contenido del programa, y si así se hiciere, inscribir la modificación correspondiente ante el propio Registro Público de la Propiedad y el Comercio.

En otro tenor de ideas, cuando se trate de zonas ejidales poseídas en usufructo, éstas se regularán para sus usos productivos e incluso de asentamientos humanos cuando éstos correspondan a zonas urbanas del ejido, por los lineamientos de la Ley Agraria, pero matizándose éstos por el contenido de este Programa de ordenamiento.

Cuando los predios de que habla hubieran salido del régimen ejidal para ser de dominio pleno de sus antiguos usufructuarios, entonces atenderán al contenido de la Ley General de Asentamientos Humanos, al propio Programa de Ordenamiento y a las demás leyes y reglamentos aplicables.

Respecto a la concesión de derechos sobre zonas federales para su ocupación con fin urbano a particulares, éstas atenderán también a la legislación de asentamientos humanos y leyes correlativas aplicables.

### 6.3. Mecanismos de seguimiento, control y evaluación de la actualización del Programa de Ordenamiento Urbano.

A fin de tener de forma clara el proceso a seguir para que el programa tenga plena vigencia y validez jurídica se expone el cuadro No. 124 en el cual se señala la fase 1 que es la que se inicia con la realización de este documento, con base en él, al concluir la fase numerada como 2, los lineamientos normativos que emanan de este documento serían vigentes y de carácter obligatorio en cuanto a su compromiso para los sectores público, privado y social. En caso de que la fase 3 se efectuara, ésta ratificaría lo ya vigente constituyendo una herramienta jurídica más para fundamentar el carácter obligatorio del Programa.

**Cuadro No. 124**  
Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano  
del Centro de Población Tuxtepec  
**Procedimiento de legitimación del Programa de Ordenamiento.**

Formulación	Conocimiento Participación	Aprobación por Cabildo	<b>Fase 1</b>
Publicación sucinta en Gaceta Oficial	Inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio	Entrada en vigor	<b>Fase 2</b>
Formulación de declaratoria de Centro de Población	Publicación en Gaceta Oficial y periódicos de mayor circulación	Inscripción en el Registro Público de la Propiedad y el Comercio	<b>Fase 3</b> <b>Ratificación del contenido del Plan</b>

**Fuente:** Grupo Consultor de Diseño Urbano y Arquitectura, S. de R.L. de C.V.

Este procedimiento resulta adecuado -atendiendo al principio de la jerarquía de las leyes-, dado que asegura en la fase 2 que el Programa entre en vigor al momento de su inscripción y sería ratificado en la fase 3 atendiendo a las disposiciones de la legislación en la entidad. Ello conllevaría que las posibles inconformidades de los particulares -en uso de su derecho-, encuentren en los fueros federal, estatal y municipal, las herramientas jurídicas que validen el contenido del Programa de Ordenamiento Urbano, actualizado.

Para su seguimiento, control y evaluación, nuevamente se alude a la distinción de las vertientes normativa y programática -o de inversión pública-. En el primer caso citado, se propone que un órgano administrativo del H. Ayuntamiento se aboque a la operación del programa a través de la expedición de licencias y la vigilancia de su cumplimiento, atendiendo a las normas que señalan las modalidades de uso de las áreas y predios contenidos en el área de incidencia del estudio -municipio y centro de población-. Se propone además que en tanto no se absorban totalmente estas funciones por el H. Ayuntamiento, o si a su juicio requiere el apoyo del Estado, se suscriba convenio sobre el particular de tal manera que su acción sea coordinada.

Ante la labor de los notarios, se propone que el H. Ayuntamiento haga válida su atribución normativa respecto de su territorio -sobre todo del urbano-, y que exija que los actos que se sometan a fe pública, incluyan en su contenido las modalidades de uso a que podrán disponerse los predios sujetos a regulación.

Respecto a la vertiente programática o de inversión pública, se propone que:

- a) Los proyectos y obras prioritarios, se consideren en sus montos requeridos al momento de formular el Plan de Arbitrios y Presupuesto de Egresos del Municipio, debidamente justificados, en razón de que la H. Legislatura del Estado considere una partida de inversión para obra pública o adquisiciones, a cargo del H. Ayuntamiento.
- b) Se haga del conocimiento de la Secretaría de Finanzas dependiente del Gobierno del Estado de Veracruz -Poder Ejecutivo- y en el seno del Convenio de Desarrollo, las prioridades y montos necesarios de ejercitar, para conseguir el modelo de desarrollo propuesto.
- c) Se realice lo propio ante la federación, en razón de dirigir sus inversiones a los fines municipales propuestos a ser alcanzados, por plazos.
- d) Se integren en un sólo formato, las obras y adquisiciones a realizarse en el año fiscal de que se trate, especificando meta, prioridad, monto a ejercer y corresponsabilidades.

- e) Efectuar un reporte bimestral del avance técnico y financiero de las obras en ejecución para control y seguimiento interno y para remitir copia del mismo a las dependencias y entidades del sector público involucrados, así como a la H. Legislatura del Estado.

En caso de aquellas acciones que implican la participación social, se propone:

- 1) Hacer del conocimiento de la población a beneficiar de las obras, monto, plazos de ejecución y corresponsables.
- 2) Constituir un comité, asociación civil o persona jurídica moral entre los beneficiarios, y otorgarle representante legal.
- 3) Recibir cooperaciones -o faenas en su caso-, como aportación de la ciudadanía.
- 4) Informar bimestralmente del avance físico y funciones de la obra.
- 5) Determinar la responsabilidad de quien habría de administrar la obra en cuestión -sector público o social-.

Para el control y seguimiento de acciones que requieren de inversión pública, se anexan dos aproximaciones a formatos tipo, con el propósito de ejemplificar a la instancia municipal los mecanismos a seguir, además de una breve exposición de los conceptos involucrados y su significación contextual.

**Cuadro No. 125**  
Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano  
del Centro de Población Tuxpan  
**Formato 1. Programación de acciones por ejercicio fiscal.**

Administración Municipal Período: a)  
Año: b)

c) Acción	d) Prioridad	e) Meta	f) Unidad	g) Vertiente de Operación				h) Forma de Participación municipal			i) Corresponsabilidad					
				D	CD	CC	I	G	C	E	F	E	M	IP	P C	

- a) Se indicará el período que abarca la administración municipal de que se trate: ejem. 1995-98.
- b) Se anotará el año fiscal e inmediatamente el consecutivo de la administración municipal.
- c) Se describirá específicamente la acción a conseguir, contenida por el Programa de Ordenamiento. El plazo se obvia puesto que la administración municipal sólo alcanza el corto plazo -3 años-.
- d) Prioridad: la asignada por el Programa; en el caso de variación, con la especificación del motivo que dio origen.
- e) Meta: la cantidad de acciones que se pretende lograr.
- f) Unidad.
- h) Forma de participación municipal, como gestor, copartícipe o ejecutor de acuerdo a lo descrito en el apartado Instrumentación del Programa.
- i) Corresponsabilidad; cruzando las instancias de gobierno Federal, Estatal o Municipal, así como de particulares o de participación ciudadana, que se debe involucrar a juicio del Ayuntamiento.
- g) Vertiente de operación: Obligatoria, coordinada concertada o inducida, en términos de lo contenido en la Ley de Planeación.

**Cuadro No. 126**  
 Actualización del Programa de Ordenamiento Urbano del Centro de Población Tuxtepec  
**Formato 2. Seguimiento y control de acciones.**

Administración Municipal Período: a)  
 Año: b)  
 Bimestre: c)

d) Programa	e) Subprograma	f) Nombre y ubicación de la obra	g) Dependencia ejecutora	h) Año		i) Inversión Total	j) Composición de la Inversión						k) Avance Físico del Bimestre	l) Avance Financiero del Bimestre	m) Avance Físico Acumulado	n) Avance Financiero Acumulado	o) Por Ejercer
				I	T		F	E	I	IP	PC						

- a) Se indicará el período que abarca la administración municipal de que se trate.
- b) Se anotará el año fiscal e inmediatamente el consecutivo de la administración municipal.
- c) Se indicará el bimestre al que corresponde el reporte de seguimiento y control.
- d) Programa: se señalará el programa del que se deriva la acción en seguimiento.
- e) Subprograma: mismo caso anterior.
- e) Nombre y ubicación de la Obra: Se anunciará el nombre oficial de la obra y su localización, atendiendo a la estructura por barrios de la ciudad y al domicilio -calle y número-; en su defecto, a la zona por punto cardinal dentro del ámbito de regulación del centro de población.
- f) Dependencia ejecutora: el órgano u organismo encargado de ejecutar la obra; en caso de obra contratada, señalar empresa y órgano supervisor.
- h) Año; señalar año fiscal de inicio y término previsto de la obra.
- i) Inversión Total: expresar el valor de la obra, incluyendo permisos, proyecto y equipo, desglosando su costo.
- j) Composición de la inversión: señalar las participaciones relativas de los corresponsables: Federación, Estado, Municipio, iniciativa privada, sector social. Se sugiere cancelar los espacios no utilizados.
- k) Avance físico del bimestre: expresarlo porcentualmente con respecto al señalado como meta, haciendo alusión sólo al avance del bimestre de que se trate.
- l) Avance financiero del bimestre: expresarlo porcentualmente con respecto al señalado como meta, haciendo alusión sólo al avance del bimestre de que se trate.
- m) Avance físico acumulado; expresarlo porcentualmente con respecto al señalado como meta, haciendo alusión al avance total, incluido el del bimestre.
- n) Avance financiero acumulado: expresarlo porcentualmente con respecto al señalado como meta, haciendo alusión al avance total, incluido el del bimestre.
- o) Por ejercer: monto pendiente de ejercer y con el cual se prevé la conclusión de la obra.

#### **6.4. Instrumentos para la participación de la comunidad.**

Durante el lapso de formulación de la actualización del Programa de ordenamiento, la comunidad tiene un papel de suma trascendencia al ser partícipe en la detección y planteamiento de los principales problemas de desarrollo, así como en la propuestas de las posibles soluciones, que a juicio de individuos, colectividades, organizaciones y colegios de profesionistas, fueren procedentes.

De entre las formas de asociación, sobresalen las siguientes propuestas:

- a) La instalación de un consejo consultivo para la ciudad, en razón de que la ciudadanía en general cuente con presencia y decisión en la rectoría del desarrollo municipal. Se trata de que una representación ciudadana intervenga junto con el H. Ayuntamiento, y en su caso, con el Estado y la Federación, en la toma de decisiones, tanto normativas como de acciones que requieran inversión. Además, que este consejo consultivo, se torne en gestor institucional en razón de promover a la localidad en otros contextos, mostrando sus potencialidades, vocaciones y posibilidades de inversión.
- b) La instalación de un comité de acción ciudadana, a propósito de que a través de su conducto se convoque la participación vecinal cuando así sea necesario, ya sea para la obtención de fondos, para la prestación de algún servicio o el empleo de la fuerza de trabajo. Dicho comité poseería además la facultad de denunciar ante el Consejo consultivo o ante el consejo de vigilancia, de las situaciones, hechos u omisiones que se contrapongan a la consecución de lo señalado por el presente programa.

A este respecto cabe señalar que resultó altamente valiosa la participación en el presente programa de organismos no gubernamentales ya existentes tales como: colegios de profesionistas y otros afines.

Cabe mencionar que todas estas entidades, gubernamentales o no, habrán de coordinarse con la instancia municipal, en razón de que su acción conjunta implique la sumatoria de esfuerzos y recursos, más que la diversidad de rumbos y duplicidad de esfuerzos.

#### **6.5. Instrumentos de financiamiento.**

En el reconocimiento de que los recursos de las arcas municipales no son suficientes para dar cumplimiento a las metas programadas, y en algunos casos ni siquiera para atender las demandas más urgentes de la ciudadanía, el H. Ayuntamiento dispone -en apego a las vertientes de operación que emanan de la Ley de Planeación- de otros instrumentos y fuentes de financiamiento, en razón de que su acción sea oportuna y eficiente.

En el cuadro siguiente, se expone de manera breve la estructura administrativa de apoyo al municipio, por parte del Estado y de la Federación.

Además de ellos, debe llamarse la atención acerca de la capacidad de crédito del H. Ayuntamiento como persona jurídica, vía la aprobación de la H. Legislatura del Estado, así como de su convocatoria ante los sectores privado y social, para concertar acciones, mediante contratos de derecho público, de cumplimiento obligatorio para ambas partes.

Dada la transición que actualmente es palpable en el nivel municipal, como impacto de la reforma al Estado mexicano, son conocidas ahora sus posibilidades de concesión de los servicios públicos que tradicionalmente ha prestado esta primera instancia de gobierno, aunque no ha sido muy frecuente su aplicación. El involucrar la participación ciudadana, en ese contexto, debe entenderse aún de mayor alcance que como un proceso democrático, trasladando hacia ella, servicios y erogaciones que merman sustancialmente los presupuestos municipales. Incluso, debe alentarse la creación de empresas municipales, que brindando servicios eficientes, puedan además contribuir a la Hacienda municipal, revirtiendo el esquema tradicional hasta ahora seguido.

A fin de que Tuxtepec consolide su posición como ciudad media en el contexto planteado en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 se requiere:

- a) Disminuir sustancialmente los déficits en materia de infraestructura, especialmente alcantarillado sanitario.
- b) Ejercer un mayor control en la disposición del suelo urbano conforme a lo previsto en el programa de ordenamiento.
- c) Ofertar mayores oportunidades de empleo a la población Tuxtepeña mediante la atracción de inversionistas a través de incentivos y disponibilidad de suelo.
- d) Incrementar la recaudación interna de su Hacienda municipal, en razón de acercarse al equilibrio, disponibilidad-necesidad de recursos.
- e) Revertir el esquema de prestación de servicios municipales, para que a la vez de efficientarlos, dejen de constituir un gravámen para los recursos de que se disponen.
- f) Ser apoyado por la Federación y el Estado, para que la dotación de servicios requeridos por incremento demográfico sea paralelo al crecimiento social de la población.

Con base en los señalamientos anteriores debe entenderse que aunados a los programas de mejoramiento social de la población deberá acompañarle un importante impulso a la economía local que trascienda el nivel local, hasta alcanzar el municipio y la región en general y que con ello se redondee en beneficio de la población tuxtepeña.