

Proyectos estratégicos en programas de desarrollo urbano de Villahermosa y municipio de Centro

1. ¿Qué son los proyectos estratégicos?, su importancia en la planeación urbana

Todos los planes y programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano contienen apartados particulares en los que se listan de manera explícita los proyectos o acciones estratégicas que se propone ejecutar y que podemos asumir, se formulan en concordancia con los diagnósticos y objetivos planteados en cada instrumento normativo; en teoría, en dichas acciones y proyectos se condensan y adquieren sentido para la sociedad, las facultades del Estado mexicano para ordenar el territorio para alcanzar el desarrollo social.

La **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano** ⁽¹⁾ (LGAHOTDU) no incluye una definición de "proyecto estratégico", pero en sus disposiciones y específicamente en su Artículo 51, hace referencia a "acciones específicas" que permitan lograr sus objetivos; en mi opinión se acerca a la definición omitida; cito:

Artículo 51. Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano señalarán las acciones específicas para la Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población y establecerán la Zonificación correspondiente. Igualmente deberán especificar los mecanismos que permitan la instrumentación de sus principales proyectos, tales como constitución de Reservas territoriales, creación de infraestructura, equipamiento, servicios, suelo servido, vivienda, espacios públicos, entre otros. En caso de que el ayuntamiento expida el programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población respectivo, dichas acciones específicas y la Zonificación aplicable se contendrán en este programa.

Una de las acepciones en el Diccionario de la lengua española para el término "**estrategia**", establece: "3. f. Mat. En un proceso regulable, conjunto de las reglas que buscan una decisión óptima en cada momento.". Parafraseando la definición inmediata anterior en el dispositivo legal invocado, se propone la siguiente definición: son planes y/o acciones específicas que deben ejecutarse bajo un conjunto de reglas, para conservar y mejorar los centros de población, así como para su crecimiento y expansión ordenada.

Es necesario definir un marco conceptual claro porque eventualmente encontraremos contradicciones y confusiones en el contenido de los programas de desarrollo urbano vigentes, lo que es grave porque son de cumplimiento obligatorio para las autoridades y los particulares. En consecuencia es indispensable conocer con claridad al menos: qué es estratégico y qué no lo es, qué tiene sustento normativo y qué no lo tiene, qué es útil y qué es vano y superficial. La definición planteada destaca la importancia de este tipo de proyectos, pues constituyen un marco de referencia normativo y operativo para otras acciones que complementan las funciones del gobierno. **La Tabla-1** contiene un resumen cuantitativo del "**Programa de Desarrollo Urbano Municipal de Centro, Tabasco, Versión Abreviada**" ⁽²⁾ de noviembre del año 2000, que estuvo en vigor hasta diciembre de 2023:

Proyectos estratégicos en programas de desarrollo urbano de Villahermosa y municipio de Centro

Tabla-1. Acciones estratégicas en el programa de desarrollo urbano municipal de Centro del año 2000

Acciones	Temporalidad	Tipo de Acciones	Cantidad
En el ámbito municipal (78)	Corto y mediano plazo (44)	Suelo y reservas territoriales	8
		Vivienda	7
		Vialidad y transporte	8
		Infraestructura	8
		Equipamiento	4
		Medio ambiente	9
	Largo plazo (34)	Reservas territoriales	4
		Vivienda	5
		Vialidad y transporte	9
		Infraestructura	7
		Equipamiento urbano	4
		Medio ambiente	5
En el ámbito urbano de Villahermosa (67)	Corto y mediano plazo (47)	Suelo y reservas	6
		Vivienda	4
		Transporte y vialidad	7
		Infraestructura	7
		Equipamiento	3
		Medio ambiente e imagen urbana	16
		Protección civil	4
	Largo plazo (20)	Suelo y reservas	4
		Vivienda	5
		Transporte y vialidad	6
		Infraestructura	0
		Equipamiento	2
		Medio ambiente	3

145 acciones, en vigor durante el periodo 2000 a 2023

2. Instrumentos normativos vigentes en la jurisdicción territorial de Villahermosa

De conformidad con las publicaciones en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco (**POE**) y boletas de inscripción ante la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, disponibles en la página de transparencia del Instituto de Planeación y Desarrollo Urbano del Municipio de Centro, Tabasco (**IMPLAN**), actualmente son 3 los programas de desarrollo urbano que inciden de manera directa en la mayor proporción del territorio de la ciudad de Villahermosa, que solo tocan tangencialmente la zona conurbada con Nacajuca. La **Tabla-2** especifica los 3 instrumentos mencionados:

Proyectos estratégicos en programas de desarrollo urbano de Villahermosa y municipio de Centro

Tabla-1. Planes de desarrollo urbano del municipio de Centro, Tabasco, vigentes a septiembre de 2026

No.	Instrumento normativo	Nombre abreviado	Publicación en el POE
1	Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de la Ciudad de Villahermosa y su Centros Metropolitanos del municipio de Centro, Tabasco 2015-2030 ⁽³⁾	PDUCP 2015-2030	30-ene-2016
2	Programa Parcial de Desarrollo Urbano Intervención Urbana Integral del Río Grijalva en la Ciudad de Villahermosa, Tabasco ⁽⁴⁾	PPDU-Río Grijalva-2023	09-sep-2023
3	Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Centro, Tabasco, 2023 ⁽⁵⁾	PMDU Centro 2023	27-dic-2023

También son de aplicación obligatoria los siguientes dispositivos regulatorios:

- "Programa Parcial de Desarrollo Urbano Distrito XIII Loma de Caballo" (2019),
- "Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada Villahermosa-Nacajuca" (2008),
- "Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro de Población Dos Montes Ciudad Esmeralda" (2011)
- "Acuerdo por el que se autoriza la delimitación y asignación de uso de suelo en el Corredor Industrial, en las franjas de ambos lados de la carretera federal 180, Coatzacoalcos-Villahermosa, tramo del kilómetro 144.7 al kilómetro 158.6, respecto del territorio que corresponde al municipio de Centro, Tabasco" (2016). En mi opinión, este "Acuerdo" debió ratificarse en el **PMDU Centro 2023**.

Respecto a la zona conurbada Villahermosa-Nacajuca, un documento de 2016 que consta de 744 páginas, circulado por la Secretaría de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas (**SOTOP**) del Gobierno de Tabasco con el título "Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada Villahermosa-Nacajuca" ⁽⁶⁾ (en lo sucesivo **PDUZCV-N**) determinaba su jurisdicción en una superficie de **4,913 has (cuatro mil novecientos trece hectáreas)** de las que 90% correspondía al territorio del municipio de Nacajuca en su límite con el municipio de Centro, al que pertenecía 10% del polígono de la zona conurbada. Esto significó un incremento del 66% respecto a la superficie establecida en la Declaratoria de conurbación de marzo de 2006, que era **2,946-31-02 has (dos mil novecientos cuarenta y seis hectáreas, treinta y un áreas, dos centiáreas)**.

En el programa del centro de población de Villahermosa publicado en 2008 se consideraba el Distrito XII Bosques de Saloya, que posteriormente se canceló de las normas para el municipio de Centro, posiblemente para dar lugar al **PDUZCV-N**, que por cierto, la búsqueda del en el **POE** no arroja ningún resultado, no obstante que con motivo de la puesta en marcha del "Libramiento de Villahermosa" en noviembre de 2016, se determinó una zona de influencia en el territorio de ambos municipios para diversas acciones de urbanización.

Proyectos estratégicos en programas de desarrollo urbano de Villahermosa y municipio de Centro

3. Los proyectos del PDUCP 2015-2030 (enero de 2016)

El apartado "V.1 Proyectos Estratégicos" se integra por una lista de 18 (que en realidad no lo son como posteriormente argumentaré), mismos que transcribo textualmente:

- 1.- *Evaluación de Reglamentos y Normativas municipales y estatales en la materia, con el propósito de alinear estos documentos a las estrategias propuestas por el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Villahermosa y sus Centros Metropolitanos 2015-2030.*
- 2.- *Elaboración de 11 Programas Parciales de Desarrollo Urbano de los distritos urbanos de la Ciudad de Villahermosa y determinar los niveles de alineación de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano en proceso de elaboración del Distrito XIII y de la Zona Conurbada Villahermosa-Nacajuca.*
- 3.- *Elaboración de Programas Parciales de Desarrollo Urbano de los Centros Metropolitanos de Macultepec-Ocuilzapotlan y Parrilla-Playas del Rosario.*
- 4.- *Evaluación y en su caso de adecuación del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Metropolitano Dos Montes vigente.*
- 5.- *Elaboración del Programa Parcial del Distrito XIV La Isla.*
- 6.- *Programa de mitigación del riesgo de la existencia de ductos de PEMEX en los Distritos Urbanos de la Ciudad de Villahermosa VII, IX y XIII y su compatibilidad con el desarrollo de otros usos urbanos.*
- 7.- *Programa especial para determinar la Factibilidad de implementar acciones de renovación urbana en las áreas de intervención determinadas por el Programa de Desarrollo Urbano de la Ciudad de Villahermosa y sus Centros Metropolitanos 2015-2030.*
- 8.- *Estudio de factibilidad para la ubicación de los Distritos de Negocios propuestos en la estrategia de desarrollo urbano de la Ciudad de Villahermosa.*
- 9.- *Revisión de las condiciones para la instalación del Nuevo Centro de Convenciones y Exposiciones de Tabasco.*
- 10.- *Programa especial para la ocupación de espacios públicos con el propósito de mitigar los índices delictivos.*
- 11.- *Programa de Rescate de cuerpos de agua urbanos, zonas federales y humedales de la Ciudad de Villahermosa y sus Centros Metropolitanos.*
- 12.- *Programa Especial Sectorial de Equipamiento Regional.*
- 13.- *Diseño del Sistema Integral de Vialidad Urbana y Regional (consolidación).*
- 14.- *Diseño del Sistema de Transporte Urbano y Regional (Fomento y Desarrollo)*
- 15.- *Programa Integral de Saneamiento.*
- 16.- *Proyecto Especial de Tratamiento de Residuos.*
- 17.- *Programa de Reforestación Urbana en la Ciudad de Villahermosa y sus Centros Metropolitanos.*
- 18.- *Integración de la Base de Datos del Sistema de Información Geográfica con la base catastral actualizada.*

Proyectos estratégicos en programas de desarrollo urbano de Villahermosa y municipio de Centro

Comentarios sobre el PDUCP 2015-2030: Antes de la reproducción de la lista, expresé que no se trata de "proyectos estratégicos", porque evidentemente lo que enuncia son dispositivos normativos que las autoridades municipales están obligados a elaborar, como por ejemplo reglamentos, normas, programas, bandos, etc, o bien información que sirve como antecedentes o componentes en el proceso de conformación de proyectos ejecutivos (estudios previos, investigaciones, diseño); no se describen planes o acciones específicas para la conservación, el mejoramiento o el crecimiento del centro de población.

Debe decirse que en otros apartados, v.gr. *"IV.2.6.6. Estructura Vial"*, se detallan planes y acciones concretas como ciclovías, intersecciones, distribuidores, pasos a desnivel, puentes vehiculares y requerimientos de suelo para ampliación de vialidades, del mismo modo que el sistema *"Transporte Concéntrico para Transbordo Foráneo"* -de mi particular interés-, que se describe en el apartado *"IV.2.6.7. Transporte"*.

4. Los proyectos del PPDU-Río Grijalva-2023 (septiembre de 2023)

En el Capítulo *"7. Programación y corresponsabilidad sectorial"*, numeral *"7.2 Proyectos estratégicos"*, se relacionan tan solo 11 ítems, algunos de los cuales si revisten dicho carácter, en tanto que otros se reducen a generalidades y algunos más a acciones específicas; transcribo el contenido de la *"Tabla 48. Proyectos estratégicos"*:

- 1 Red de saneamiento de aguas residuales
- 2 Prolongación del malecón Carlos A. Madrazo
- 3 Centro de Equipamiento Metropolitano (CEM)
- 4 Red de ciclovías y andadores peatonales
- 5 Acondicionamiento de la infraestructura vial para el transporte masivo
- 6 Terminal de Transporte Multimodal (TTM)
- 7 Rehabilitación y dignificación del tianguis campesino "Jesús Taracena Martínez"
- 8 Paso a desnivel en la confluencia de las avenidas Francisco I. Madero y Adolfo Ruiz Cortines
- 9 Ampliación y modernización del transporte fluvial
- 10 Nuevo puente peatonal Centro-Gaviotas
- 11 Nuevo puente vehicular Centro-Gaviotas

Comentarios sobre el PPDU-Río Grijalva-2023: Si bien en el listado anteriormente transcrito se mezclan planes o estrategias con medidas específicas, en el numeral *"7.1 Acciones y Proyectos"* se definen detalladamente poco más de 40 acciones divididas en 9 áreas temáticas, que abarcan desde las etapas de planeación, presupuestación, estudios previos, diseño, proyectos ejecutivos, obras y propuestas de desarrollo; las áreas temáticas son:

Proyectos estratégicos en programas de desarrollo urbano de Villahermosa y municipio de Centro

- | | |
|----------------------------------|--------------------------|
| 1. Planeación e instrumentación. | 5. Vivienda y servicios. |
| 2. Infraestructura hidráulica. | 6. Equipamiento urbano. |
| 3. Infraestructura de vialidad. | 7. Imagen urbana. |
| 4. Reservas de suelo. | 8. Promoción económica. |

En mi opinión, la organización de los planes, proyectos y acciones que se plantean en este instrumento se encuentran debidamente estructurados, pero definitivamente no se alinean cabalmente con el programa municipal.

5. Los proyectos del PMDU Centro 2023 (diciembre de 2023)

Aparecen agrupados en 2 secciones, siendo la primera denominada "*Cartera de Proyectos*", que se describe en los siguientes términos: *"... se integran a los objetivos estratégicos que las autoridades municipales consideran importantes respecto a su Plan Municipal de Desarrollo, es por ello que señala aquellas acciones que permiten la correcta consecución de los mismos, y que se encuentran en proceso de realización."* A continuación transcribo el contenido de la "*Tabla 107. Cartera de Proyectos del municipio de Centro, Tabasco*":

- 1 Estudio de Origen/Destino (Terminales Multi Modales)
- 2 Programa del Barrio Mágico
- 3 Espacio Público Bajo puente Solidaridad
- 4 Turismo Temático
- 5 Par vial de la calle Río Mezcalapa por el Malecón Carlos A. Madrazo
- 6 Catálogo de Bienes Inmuebles con Valor Patrimonial, Artístico, Histórico, Vernáculo, Típicos o Tradicionales del Municipio de Centro, Tabasco.
- 7 Proyecto de Bicicletas Públicas
- 8 Reglamento en Construcciones
- 9 Ciclovías
- 10 Movilidad Peatonal
- 11 Desazolve de Acachapan – Colmenas (Proyecto que quizá lleva CONAGUA)
- 12 Tren Ligero
- 13 Proyecto de Generación de Energía Alternativa (Granjas Solares/Eólicas)
- 14 Proyecto Programa de Caracterización de Cuerpos de Agua - Lagunares

La segunda sección está asociada directamente con las líneas de acción del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, que a su vez declara su alineamiento fehaciente con los Programas Sectoriales que derivan del Plan Estatal de Desarrollo 2019-2024. Se trata de 24 acciones que se relacionan a continuación tomando como fuente la información el contenido de la "*Tabla 108. Proyectos estratégicos del PMDU*".

Programa Sectorial de Bienestar, sustentabilidad y cambio climático de Tabasco 2019-2024

- 1 Sectorización de la Red de Agua Potable
- 2 Construcción de la Planta Potabilizadora "Carrizal II"
- 3 Construcción del Sistema de Captación del Río Carrizal

Proyectos estratégicos en programas de desarrollo urbano de Villahermosa y municipio de Centro

- 4 Construcción de la 2da etapa de la Planta Potabilizadora Dos Montes y Líneas de Construcción de Agua Potable
- 5 Construcción de la Planta Potabilizadora del Corredor de Villa Playas del Rosario
- 6 Construcción de Planta Potabilizadora del Corredor Macultepec
- 7 Ampliación de la Planta Potabilizadora de la Isla II
- 8 Construcción del sistema de Alcantarillado Sanitario y Pluvial del Centro Histórico de Villahermosa (Zona Norte entre Ruiz Cortines y Av. Gral. Gregorio Méndez).
- 9 Construcción del sistema de Alcantarillado Sanitario y Pluvial del Centro Histórico de Villahermosa (Zona Sur entre Av. Gral. Gregorio Méndez y Av. Paseo Tabasco).
- 10 Construcción del sistema de Alcantarillado Sanitario y Pluvial de la Zona Alta de Villahermosa
- 11 Construcción del Sistema de Alcantarillado Sanitario de Lázaro Cárdenas 2da Sección y la Construcción del Sistema de Drenaje de la Cuenca delimitada
- 12 Construcción del Sistema de Alcantarillado Sanitario y Pluvial de las Rancherías Ixtacuman 2da y 4ta sección del municipio de Centro
- 13 Construcción del Sistema Integral de Alcantarillado sanitario, Pluvial y Planta de Tratamiento de Aguas Residuales para la Ranchería Huapinol
- 14 Construcción del Sistema Integral de Alcantarillado sanitario, Pluvial del Corredor Fracc. Carlos Pellicer
- 15 Construcción del Sistema Integral de Alcantarillado sanitario, Construcción de Planta de Tratamiento y red de Drenaje Pluvial del Corredor Colonial MH
- 16 Construcción del Sistema de Alcantarillado sanitario, Pluvial y saneamiento de las Rancherías Pajonal, la Palma V Pob. Dos Montes del municipio de Centro
- 17 Programa de Saneamiento de Cuerpos de Agua
- 18 Planta de Procesamiento de Residuos Sólidos Orgánicos Urbanos
- 19 Planta de Reciclado de residuos Sólidos Inorgánicos Urbanos

Programa Sectorial de Movilidad Sustentable 2019-2024

- 20 Regeneración urbana de corredores estratégicos para su potencial como vías de conexión interna y regional, además la promoción de plantas bajas activas que disminuyan los focos de inseguridad y revitalicen las colonias y distritos urbanos.
- 21 Construcción de pasos seguros en 7 intersecciones
- 22 Proyecto de movilidad ciclista

Programa Sectorial Ordenamiento Territorial y Obras Públicas 2019-2024

- 23 Regeneración de un polígono de intervención del Centro Histórico de Villahermosa.
- 24 Columbario Público

Comentarios sobre el PMDU Centro 2023: En la sección "Cartera de Proyectos" se observa la misma deficiencia que en los otros instrumentos normativos vigentes, pues se mezclan desorganizadamente planes y acciones que corresponden a diferentes categorías; esto puede ejemplificarse con los siguientes: [4 Turismo Temático](#); [5 Par vial de la calle Río Mezcalapa por el Malecón Carlos A. Madrazo](#): el numeral 4 no es más que la enunciación de una idea que puede adquirir una extensión tan amplia como todo el territorio municipal, en tanto que el 5 es una obra específica que interviene 2.5 kilómetros de longitud. Por otra parte, la sección "Proyectos estratégicos del PMDU" es mucho más precisa en cuanto a las acciones concretas que se deben ejecutar, aunque también menciona algunos genéricos.

Proyectos estratégicos en programas de desarrollo urbano de Villahermosa y municipio de Centro

6. Conclusiones sobre los proyectos estratégicos en programas de desarrollo urbano de Villahermosa y municipio de Centro

Primera. Existe una paradoja que hace incompatible la aplicación razonable de los tres programas de desarrollo urbano vigentes, en razón de que el dispositivo que se expidió más recientemente (**PMDU Centro 2023**), posee una mayor jerarquía normativa y determina los objetivos, estrategias y orientación general de las normas de jerarquía inferior, expedidas en fechas previas (**PDUCP 2015-2030** y **PPDU-Río Grijalva-2023**); estas deben actualizarse para conformar un cuerpo normativo congruente, que de certeza jurídica a los gobernados.

Segunda. Las listas de planes, proyectos, estrategias, acciones, obras u otras modalidades de intervención a los centros de población registrados en los 3 instrumentos normativos vigentes en el territorio de Villahermosa es profusa (67 ítems), pero en ellas se mezclan generalidades con acciones específicas, formando un conjunto inconexo e incoherente.

Tercera. Para proteger los escasos recursos del erario de improvisaciones, urge que la legislación en la materia, v.gr. la **LGAHOTDU**, establezca una clasificación y categorización clara de cualquier modalidad de intervención a los centros de población que se registren y formalicen en los programas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano. Las leyes deben determinar cuáles casos serán opcionales, cuáles de obligatorio cumplimiento, los mecanismos de participación democrática para que puedan ser modificados o interrumpidos, además de garantizar los recursos financieros para su ejecución, independientemente de la tendencia política de las autoridades que sustituyan a las que promulgaron los programas.

Citas y Referencias

- (1) **Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2016.
- (2) **Programa de Desarrollo Urbano Municipal de Centro, Tabasco, Versión Abreviada**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco el 4 de noviembre de 2000.
- (3) **Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de la Ciudad de Villahermosa y su Centros Metropolitanos del municipio de Centro, Tabasco 2015-2030**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco el 30 de enero de 2016. (Cabrera, Bibiloni y Segura, Vargas y Hernández, 2015), H. Ayuntamiento Constitucional de Centro.
- (4) **Programa Parcial de Desarrollo Urbano Intervención Urbana Integral del Río Grijalva en la Ciudad de Villahermosa, Tabasco**, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco el 09 de septiembre de 2023, Instituto de Planeación y Desarrollo Urbano del Municipio de Centro, Tabasco–IMPLAN, Ayuntamiento de Centro.
- (5) **Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Centro, Tabasco, 2023**, publicado en el Periódico Oficial del Estado el 27 de diciembre de 2023, Instituto de Planeación y Desarrollo Urbano del Municipio de Centro, Tabasco–IMPLAN, Ayuntamiento de Centro.
- (6) **Programa de Desarrollo Urbano de la Zona Conurbada Villahermosa-Nacajuca**, Secretaría de Ordenamiento Territorial y Obras Públicas (SOTOP) del Gobierno de Tabasco, 2016 (sin información o claridad sobre su vigencia)