



---

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ARQUITECTURA

LICENCIATURA EN URBANISMO

**LA INOPERANCIA DE LOS  
PROGRAMAS PARCIALES EN LOS  
ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN EL  
SUELO DE CONSERVACIÓN  
ECOLÓGICA, EN EL DISTRITO  
FEDERAL  
Caso El Gavillero**

Tesis que para obtener el Título de Urbanista presenta:  
**David Ernesto Baltazar Castañón**

**Noviembre del 2000**

---

285824



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

	pagina
<b>I Introducción</b>	
<b>Capítulo I</b>	
Antecedentes	1
Compendio de la planeación en la política de los asentamientos irregulares	6
<b>Capítulo II</b>	
Normatividad de la propiedad	29
Disolución de la propiedad	37
Antecedentes de reformas de la Constitución Federal, para la	
Aplicación de programas parciales	42
Normatividad de los programas parciales	45
<b>Capítulo III</b>	
Aspectos generales del sitio	65
Método de elaboración	78
<b>Capítulo IV</b>	
Conclusiones	95
<b>II Bibliografía</b>	103
<b>III Anexos</b>	107

## *Introducción*

Este trabajo surge de la inquietud de algunas preguntas que tal vez muchas personas se hacen, pero que son tan propias de nuestra vida cotidiana, que se aceptan como hechos reales, sin indagar en sus orígenes, ¿por qué se dice que un asentamiento es irregular?, ¿por qué se regularizan asentamientos humanos?, ¿qué es lo que esta mal, por lo cual se tiene que regularizar?, ¿por qué no corregir este problema para no tener que regularizar?, ¿por qué la forma tan denigrante de vivir, de los asentamientos irregulares?. En contestación de algunas preguntas, los estudiosos han escrito diversas tesis e innumerables artículos y ensayos. Éste es un intento más de aclarar algunos puntos relacionados con esas interrogantes.

La tesis que presento consiste en analizar la inoperancia de un instrumento de política urbana del Distrito Federal, aplicado en los asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación ecológica, llamado Programa Parcial de Desarrollo Urbano, que se ha utilizado para controlar el desarrollo urbano hacia esta área, cuando en principio no está permitido ningún uso urbano en dicha área.

Con esta tesis se pretende demostrar que el programa parcial no es el instrumento adecuado para el control de los asentamientos irregulares en el suelo de conservación ecológica del Distrito Federal, y que por el contrario puede llegar a ser un instrumento donde se cobije la irregularidad e ilegalidad, por el hecho de que llegue a instrumentarse a través de este método la regularidad, que sería más bien la legalidad, como se vera con detalle en el capítulo II.

Uno de los motivos por los que se decidió tomar como caso de estudio al Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero", fue por el hecho de formar parte del equipo de trabajo del despacho encargado para la realización del mismo, fungiendo como coordinador del proyecto en el área técnica, con esa posición me encuentro en facultades para poder estudiar la inoperancia que



guardan los Programas Parciales en el suelo de conservación ecológica en el Distrito Federal, ya que se conocen los mecanismos y procedimientos que se siguieron a lo largo del estudio, con los diferentes actores que intervinieron en él, como son la SEDUVI, la Delegación La Magdalena Contreras, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el consultor, el supervisor y la población involucrada.

La elaboración del Programa Parcial estuvo a cargo de la empresa "Taller de Arquitectura y Urbanismo s.a. de c.v." (TAU), la cual fue seleccionada en el concurso que la SEDUVI realizó a través de una convocatoria de licitación pública a nivel nacional para dicho programa, iniciando los trabajos en el mes de agosto de 1998. Cabe mencionar que el contexto político que reinaba en el Distrito Federal era especial ya que por vez primera se eligió a un Jefe de Gobierno por medio del voto libre y secreto de la ciudadanía, ganando en la contienda el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas del Partido de la Revolución Democrática, gobernando la oposición por vez primera la Capital de la República, dejándola de gobernar el Presidente de la República a través de un Regente el cual asignaba él mismo. Este hecho resultará de gran importancia en el estudio del Programa Parcial, como se verá mas adelante, porque el periodo de Gobierno por única vez duraría escasos tres años y después seis, así que para julio del 2000, se volverían a realizar elecciones locales y federales, para elegir al Presidente de la República, Jefe de Gobierno y por vez primera a Delegados, así como para el poder legislativo.

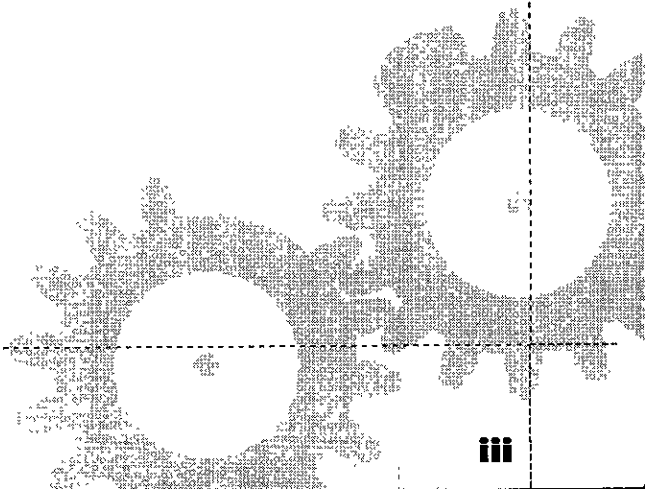
Este trabajo se desarrolla en cuatro capítulos, tomando los puntos que se consideraron relevantes; en el primer capítulo se expone brevemente el proceso histórico que han tenido los asentamientos irregulares (urbanización ilegal) en el Distrito Federal, y cómo las diferentes políticas de desarrollo urbano han institucionalizado este proceso.

En el segundo capítulo, se estudia la inoperancia del programa parcial desde el aspecto legal, a través de los instrumentos jurídicos vigentes aplicables a los programas parciales y a la normatividad del suelo de conservación ecológica.

El capítulo tercero inicia con el análisis del caso de estudio del programa parcial "El Gavillero", localizado en la delegación La Magdalena Contreras, en donde se expone lo relativo al proceso

que se siguió en el Método de la Elaboración y Aprobación del mismo, analizando la Intervención de los actores y factores que influyeron en la Inoperancia del mismo.

En el último capítulo, se resume esquemáticamente la Interpretación particular que se obtuvo de los datos analizados en los capítulos anteriores, con relación a la Inoperancia de los programas parciales en el suelo de conservación ecológica para los asentamientos irregulares, y se presentan las conclusiones finales en donde se establecen los factores que hacen inoperable el Programa Parcial, dejando abierta la reflexión para llegar a un replanteamiento ya sea de los Instrumentos jurídicos o de los Instrumentos de planeación, en función del desarrollo urbano real que se presenta en esta ciudad.



## Proceso histórico de la urbanización ilegal

Para iniciar con el estudio de los asentamientos irregulares se hará referencia al proceso histórico que éstos han tenido, para entender el papel que jugaron y que tienen en la actualidad, obteniendo parámetros que ayuden a entender con mayor detenimiento el caso de estudio.

### Antecedentes

El presente capítulo se enfoca al proceso histórico de los asentamientos irregulares en la Ciudad de México identificando las etapas de su desarrollo hasta la regulación de los mismos. La irregularidad, que se entiende como una diferencia respecto de la normatividad escogida por la sociedad de una determinada época y de un lugar específico, la cual pudo volverse hecho consciente a partir del momento en que el Estado decidió normalizar prácticas marginales. *De alguna forma, las condiciones de regularización permitieron de manera progresiva una definición de lo que hoy en día se entiende por "asentamiento irregular". Así es como ahora se puede apreciar esta irregularidad en cuatro sectores:*

- *los componentes físicos del asentamiento (calidad de las infraestructuras de los servicios y las construcciones);*
- *la situación jurídica (inscripción catastral, pago de impuestos);*
- *la integración fiscal (inscripción catastral, pago de impuestos);*
- *el consenso social (el conflicto entre los actores para poner en tela de juicio una situación establecida pese a que se respeten las normas anteriores)<sup>1</sup>*

Aparte de estos cuatro sectores es conveniente mencionar otros factores que son relevantes para la definición de este tipo de asentamiento, como son:

---

<sup>1</sup>El acceso de los pobres al suelo urbano; Instituto de Investigaciones Sociales, Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, UNAM. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Azuela Antonio y Francois Tomas Coordinadores. 1997, pp234.

- La ilegalidad de la posesión en la propiedad
- La ilegalidad en los permisos para obtener la licencia de construcción
- La ilegalidad en el permiso para fraccionar, lotificar, vender
- La legalidad en los usos del suelo con respecto a la zonificación en los programas de desarrollo urbano

Y entender que a lo que se le denomina asentamiento irregular, no es más que un asentamiento ilegal, puesto que lo irregular sería correspondiente a los servicios de infraestructura de los cuales carece el asentamiento.

La Ciudad de México, ha tenido un papel fundamental en el desarrollo del país, esto se remonta a sus orígenes, desde la época prehispánica con la ciudad de Tenochtitlan, como punto concentrador del poder político, económico y religioso. Esta situación sigue perdurando hasta nuestros días, creando un centralismo de poder con respecto a las otras entidades federativas; esto se ve reflejado en el espacio urbano, el cual ha sufrido un acelerado desarrollo por encima de las expectativas estimadas en la "planeación urbana" como ordenadora del desarrollo urbano, que se ha visto rebasada por el alto índice de crecimiento que sufrió la ciudad, teniendo que adaptarse a las necesidades presentadas y en pocas ocasiones previendo la problemática urbana. Por ello los problemas de la planeación no cambian en fondo con respecto a las necesidades del pasado, pero sí cambian los métodos o medios de afrontar dicha problemática para resolver y proveer el desarrollo urbano, aunque en ocasiones no resulte eficaz.

Lo anterior, nos da la pauta para reflexionar sobre la teoría de las necesidades y satisfactores, que menciona el Ing. Carlos Rodríguez Cobos, profesor de la Licenciatura en Urbanismo de la UNAM, donde expresa que *"las necesidades básicas no cambian en las diferentes culturas y en todos los periodos históricos. Lo que cambia, a través del tiempo y de las culturas, es la manera o los medios utilizados para la satisfacción de las necesidades"*.

Aquí es donde la planeación juega un papel fundamental, pues debe asegurar que esas necesidades urbanas sean previstas y cubiertas, por referirnos en particular a la necesidad, de espacios

urbanos para vivienda, cuya demanda ha sido mayor a las expectativas gubernamentales para atenderlos.

En esto radica el interés del estudio que se basa en examinar las políticas e instrumentos de la planeación, desde los poderes legislativos y ejecutivos.

La planeación urbana ha carecido de una aplicación de la misma y no ha instrumentado las acciones o políticas necesarias para una verdadera prevención y regulación del crecimiento. La tarea del gobierno como actor responsable del control del desarrollo urbano ha sido en casi nula desde tiempos pasados. Hasta nuestros días se siguen presentando diversos hechos como pueden ser: la duplicidad de funciones, la poca o nula autonomía que presenta la capital de la República como gestor de su mismo crecimiento, los intereses políticos que se tejen, la falta de visión de los funcionarios, la incapacidad de los instrumentos políticos en la aplicación de sus normas, la corrupción que se crea dentro y fuera del gobierno dando autorizaciones o dejando asentarse irregularmente a colonias enteras obteniendo a cambio una participación económica, política de permanencia en un cargo administrativo o de poder. La corrupción juega un papel fundamental en este tema, la cual se ha aplicado a través de los años, agudizándose a partir del mandato del Presidente Luis Echeverría (1970 - 1976).

Es aquí donde el funcionario público y los encargados de la "gestión" urbana (como son los colegios de arquitectos, ingenieros, las asociaciones de planificadores, académicos y demás organismos), han carecido de autoridad moral, solapando y encubriendo las arbitrariedades de ciertos funcionarios públicos, por ser en algunos casos miembros del mismo partido, por temor a represalias políticas, por participar en la realización de dichos proyectos. Al igual que funcionarios que estuvieron en la administración pública encargados del desarrollo urbano y posteriormente se desenvuelven como gestores de los nuevos desarrollos obteniendo una participación económica dentro de la iniciativa privada y social, teniendo a su favor que conocen los movimientos internos y las fallas en la reglamentación jurídica en la que tal vez hayan participado para sus intereses propios, ya que difícilmente un funcionario puede contar con el capital necesario para hacer inversiones de gran envergadura y llegar a tener una asociación con los inversionistas, desde el punto de vista político

existe el interés por la población asentada irregularmente, la cual es fruto de votos potenciales y escaños políticos.

Aún existiendo rezagos jurídicos, como se analizará más adelante, la autoridad no aplica con rigor la normatividad establecida hasta el momento, creando con esto un derecho al ciudadano del ¿por qué él sí y yo no?. Siendo un claro ejemplo de esto los asentamientos irregulares, localizados en el área de conservación ecológica (A.C.E.), declarada como tal el 18 de octubre de 1982<sup>2</sup> y decretándose su delimitación el 16 de julio de 1987<sup>3</sup> por el presidente Miguel de la Madrid, con el objeto de establecer una política de preservación en las zonas dedicadas a, los bosques y a la captación de agua de los mantos freáticos, que presentaban un detrimento debido a la presión de la expansión urbana. No obstante de la puesta en marcha de este Instrumento normativo, se siguieron incentivando y solapando las invasiones a esta área, aún cuando quedaba estrictamente prohibida la construcción de vivienda urbana y sólo se permitía la construcción de vivienda rural en superficies de terrenos mayores a 5,000 m<sup>2</sup><sup>4</sup>. Las "invasiones" de predios se llevan a cabo, amparadas o protegidas por filiaciones políticas y solapadas por la corrupción que existía entre los ejidatarios y los funcionarios del gobierno y de la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Rural (COCODER), la cual tenía injerencia sobre el A.C.E. en usos, destinos y preservación de la misma. En consecuencia, en el año de 1995, existían oficialmente 506 asentamientos irregulares fuera de los poblados rurales reconocidos por el gobierno del DF., en donde habitaban 41,396 familias, en una superficie de 2,503.00 ha, distribuidos de la siguiente manera:

---

<sup>2</sup> Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 1982 y Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal del 15 de noviembre de 1982.

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Federación, 16 de julio de 1987.

<sup>4</sup>Idem

Resumen de Asentamientos Irregulares en el A.C.E. del Distrito Federal en el año de 1995			
Delegación	Número de Asentamientos	Superficie (ha.)	Número de Familias
A. Obregón	12	74.0	2,972
Cuajimalpa	50	476.0	2,818
G.A.Madero	20	44.5	1,896
Iztapalapa	71	171.5	8,040
M. Contreras	17	242.0	3,549
Milpa Alta	53	18.0	1,545
Tlahuac	36	254.0	2,910
Tlalpan	130	712.5	7,502
Xochimilco	117	519	10,164
<b>TOTAL</b>	<b>506</b>	<b>2,511.5</b>	<b>41,396</b>

Fuente: COCODER 1995

No se pudo obtener información más reciente, ya que a la antigua COCODER, hoy Comisión de Recursos Naturales (CORENA), se le quitaron las atribuciones sobre usos y destinos del suelo rural, transfiriéndolas a las delegaciones correspondientes de las cuales, algunas no cuentan con información precisa en cuanto al número de asentamientos irregulares que se conformaron.

Otra de las causas que provocó el fructífero negocio de la urbanización irregular en la reserva ecológica es la incapacidad del campo para producir y ser rentable debido a la falta de inversión y modernización del mismo, haciendo que el propietario viera con mejores ojos el negocio de la lotificación.

Para sustentar estas aseveraciones es necesario remontarnos al pasado para identificar las políticas urbanas que se aplicaron con los efectos colaterales y la similitud que todavía presenta la actual forma de planear, sin olvidar que la ciudad de México, es el Distrito Federal, siendo el único territorio del país en que la Federación gobernaba y decidía a través del Presidente de la República, el cual a su vez delegaba esa atribución al Regente del D.F.(designado por el presidente). Todo esto trajo un efecto mayúsculo en el desarrollo urbano al paso de los años.

## Compendio de la planeación en la política de los asentamientos irregulares

El 1 de enero de 1929, nace formalmente el Departamento del Distrito Federal (D.D.F.), siendo el primer regente José Manuel Puig Cassauranc. Los principales argumentos por los que fue creado el D.D.F., fueron la incapacidad de los desaparecidos municipios del Distrito Federal para resolver los problemas de la ciudad con recursos municipales muy limitados los cuales no eran suficientes para el fuerte crecimiento que venía presentando la ciudad, aparte de la puesta en marcha de la Ley de Organizaciones del Distrito y Territorios Federales que fue emitida el 13 de abril de 1917<sup>5</sup> la cual establecía que todos los municipios deberían ser gobernados por un ayuntamiento electo que se renovarían por mitad cada año.

Cada regidor duraría en funciones dos años, pudiendo ser reelecto, y en cada población del Municipio habría delegados elegidos por el ayuntamiento.

Otro factor que contribuyó a la ineficiencia de los ayuntamientos fue el tiempo de gobierno. El Presidente municipal y el vicepresidente duraban en el cargo un año. El ayuntamiento los elegía en su primera sesión del mes de enero y se podía reelegir siempre y cuando pasaran un año fuera del cargo; esto dejaba fuera la posibilidad de políticas consistentes<sup>6</sup>.

Es hasta 1930 cuando se toman acciones para la planeación urbana del país decretándose la Ley sobre la Planeación General de la República con el propósito central de: *"Conseguir el desarrollo material y constructivo del país en forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, su clima, su población, su historia y tradición, su vida funcional, social y económica, la defensa nacional, la salubridad pública y las necesidades presentes y futuras"*.

<sup>5</sup>Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, 13 de abril de 1917, en Revista de Administración Pública, núm. 61-62, México, INAP, 1985.

<sup>6</sup>Armando Cisneros: La ciudad que construimos, Registro de la expansión de la Ciudad de México (1920-1976), UAM-Iztapalapa, México 1993 Pág. 23.



Era una Ley que pretendía normar todas las acciones del gobierno incluyendo a los estados y municipios, y tenía como instrumento básico el "Plano Nacional de México", un conjunto de documentos gráficos que determinarían las acciones y obras más importantes del país.

En esa primera Ley de planeación se consideraban necesarias la planificación y zonificación urbano regional y la formación de los "Planos Reguladores" del Distrito Federal y demás entidades federativas, además de la elaboración de un "Plan de Organización", para lograr el control del sistema hidrográfico del Valle de México, y un programa para la regulación de las obras de drenaje y saneamiento del Distrito Federal.

Esta Ley puesta en marcha, sirvió de base para la creación y promulgación de la primera Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal<sup>7</sup>, vigente a partir del 1 de enero de 1933, en el gobierno del Presidente Abelardo Rodríguez (1932), el cual justificaba su promulgación en su primer informe de gobierno señalando que las necesidades de la ciudad habían ido aplazándose o atacándose débilmente por la crisis económica y "por falta de un programa". La Ley, decía que debería ejecutarse "enérgica y contundentemente" para permitir la dotación de servicios en "un plazo razonable de tiempo" es decir, al paso de "dos o tres generaciones". Mencionaría como básicos los problemas de abastecimiento de agua, de saneamiento, funcionamiento de la administración y urbanización, la cual había sido realizada "sin sistema" y "sin asegurar la dotación de los servicios más indispensables".

Para el 22 de febrero del mismo año se decreta el Reglamento de la Ley, el cual determinaba que las autoridades para la planeación de la ciudad serían el Presidente de la República, la Comisión de Planificación, los Comités Ejecutivos designados por la Comisión para la realización de obras determinadas, el Departamento del Distrito Federal y el Consejo de Arquitectura del Distrito Federal.

En este reglamento quedaban excluidos algunos sectores sociales que influían de manera fundamental en la urbanización de la ciudad, ya que dentro de la Comisión sólo intervenían los

---

<sup>7</sup>Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal, Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 1933.

inversionistas de la ciudad y algunos funcionarios, dejando a los inquilinos, comerciantes, transportistas, etc. como espectadores.

La Ley de Planificación tenía evidentes limitaciones. Estaba diseñada para regular sólo obras nuevas, principalmente la ampliación de avenidas, dejando libres de control los procesos de expansión de la ciudad. Nada se decía en relación con los nuevos fraccionamientos y sus servicios, nada tampoco respecto a los inmuebles históricos o la conservación del ambiente. En la práctica sería una Ley aplicable a proyectos gubernamentales específicos, sin capacidad para regular las extensas y complejas intervenciones privadas<sup>8</sup>.

Es hasta el período del presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) cuando se renueva la Ley de Planificación englobada en una nueva estructura de planeación, cuyo origen fue el "Plan sexenal de 1934-1940". Para 1936 se emitió la Ley de expropiación vigente hasta nuestros días y para el 31 de agosto se decreta la segunda Ley de planificación y zonificación para el Distrito Federal, con su respectivo reglamento<sup>9</sup>.

A diferencia de la expedida de 1933, la nueva Ley de Planificación contó con objetivos claramente explícitos que buscaban "*normar las resoluciones sobre ciudad por consideraciones de interés general para la población*". Asimismo, proponía buscar las soluciones al problema de la vivienda, sujetar la extensión de la ciudad y controlar en especial, las zonas boscosas localizadas en su mayoría al sur de la ciudad, que eran deterioradas por la tala de árboles para la producción de carbón doméstico, materiales de construcción y por la contaminación de los ríos y arroyos, provocados por la expansión urbana carente de toda tecnología. Esto dio como resultado que el gobierno Cardenista, declarara parques nacionales para la preservación de los mismos, a los de "El Tepayac" el 18 de febrero de 1937, formando parte de la serranía de Guadalupe, donde el Departamento haría trabajos de reforestación en coordinación con el Departamento Forestal. También se expropiaron los terrenos de la hacienda de Eslava, para dotación de ejidos y para crear el Parque Nacional del

---

<sup>8</sup>Armando Cisneros: La ciudad que construimos, Registro de la expansión de la Ciudad de México (1920-1976), UAM-Iztapalapa, México 1993 Pág. 51.

<sup>9</sup>Ley de Planificación y Zonificación para el Distrito Federal y su Reglamento, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1936.

Ajusco. Además, en 1938 se declaró un parque nacional llamado "Histórico Coyoacán", en el poblado del mismo nombre que incluía los terrenos del actual vivero<sup>10</sup>.

Pero es también en este período presidencial donde se podría decir que se institucionalizaron las invasiones a predios baldíos, promoviendo colonias populares, como una alternativa ante la falta de soluciones al problema de mejorar las condiciones de vivienda de las familias del centro de la ciudad, y sin poder invertir grandes presupuestos en programas de vivienda subsidiada. Otra alternativa al rezago de vivienda fue la de arrendamiento, que mantuvo un crecimiento moderado debido a la rentabilidad que seguía teniendo como inversión, sin embargo representaba para entonces, más del 75% de la planta habitacional de la ciudad.

El problema era que las condiciones de la vivienda de alquiler para los grupos de bajos ingresos seguían siendo desastrosas. El mismo Banco Hipotecario reconoció en 1935, que más de medio millón de personas, un 40% de la población de la ciudad, se veía obligada a vivir en "tugurios". Un estudio del banco señalaba que, contra su propia práctica, deberían dejarse para después las construcciones de casas para familias de clase media alta y construirse en primer término habitaciones baratas para las familias de los cuartos redondos y "barracas". Es decir, reconocía que mediante la lógica del mercado era imposible dotar de viviendas a la población de menores recursos.

Por estas causas el Departamento del Distrito Federal legitimó los actos de invasiones de diferentes maneras y dio lugar a una expansión significativa de la ciudad. De esta forma, lo que era una alternativa para mejorar las condiciones de vivienda se convirtió de inmediato en un enorme problema de dotación de servicios públicos, mientras las vecindades se repoblaban de pobres.

Los estudios sobre este período señalan que entonces se formaron diversas colonias por la vía de la invasión, tanto en terrenos particulares como en los de propiedad nacional. Se trató de colonias surgidas, muchas veces, en formas masiva y repentina,

---

<sup>10</sup>Decretos Presidenciales, febrero 18, 1937;septiembre 7, 1938. Diario Oficial de la Federación, y Martha Scheingart, "expansión urbana, conflictos sociales y deterioro ambiental en la ciudad de México, el caso del Ajusco", en Estudios Demográficos y Urbanos, núm. 6, septiembre-diciembre, 1987. El Colegio de México.

aunque siempre a partir de una organización previa. Las colonias que en 1940 se registraron como formadas por Invasión comprendían un conjunto de 10,365 lotes y contaban con 60 mil habitantes aproximadamente. El Departamento expropiaría esas colonias e iniciaría su regularización, inaugurando esta práctica que sería permanente en la ciudad. Fue notorio que los nombres de esas colonias hicieron referencia a los héroes de la historia de México, al regente de la ciudad y al presidente de la República, con la idea de legitimar un proceso que se consideraba como una reivindicación social. Sin embargo, el mismo Cárdenas tuvo que frenar el fenómeno y en algunos casos las autoridades de la ciudad desalojaron a diferentes grupos de invasores que amenazaban con salirse de los cauces establecidos.

Otro tipo de asentamientos en conflicto fueron los fraccionamientos, conocidos de tiempo atrás como los grandes negocios de compañías privadas. Muchos de ellos tenían décadas sin servicios básicos y sus pobladores acudían a la figura presidencial para denunciar prácticas especulativas y solicitar servicios.

Para responder a esa problemática el gobierno de Cárdenas expidió el 13 de marzo de 1936, el reglamento de fraccionamientos, que haría obligatorio, para los fraccionadores legales, la construcción de los servicios básicos, los cuales serían determinados por el Departamento así como la donación de áreas para equipamiento<sup>11</sup>.

A partir de los hechos antes citados la población empezó a organizarse dentro de una estrategia global de integración social y política. Recordemos que el gobierno de Cárdenas se desarrolló en un ambiente social, partiendo siempre de la necesidad de realizar grandes cambios con el apoyo de las organizaciones de trabajadores. La suma de múltiples organizaciones pequeñas de pobladores dio lugar a la Federación de Organizaciones de Colonos Socialistas del Distrito Federal, a la Confederación Nacional de Colonos, al Bloque Revolucionario de Colonias del Distrito Federal y hubo intentos por crear una Confederación de Cooperativas Socialistas de Vivienda en la ciudad. Este tipo de organizaciones fue tan importante que el nuevo partido político

---

<sup>11</sup>"Reglamento sobre Fraccionamientos Urbanos para el Distrito Federal", en Gaceta del DDF, núm. 2, 26 de mayo de 1936.

promovido por Cárdenas, el Partido de la Revolución Mexicana (antecesor del Partido Revolucionario Institucional PRI), las incorporó inmediatamente a sus filas a través de un Consejo de Colonos, iniciando así una estrecha relación entre colonos y partido gobernante.

Otra política de impacto decisivo en la conformación de la ciudad fue la dotación de tierras ejidales. Para entonces ya se había repartido la mayor parte de las tierras ejidales en el Distrito Federal y el régimen cardenista culminó la tarea realizando la dotación del 25% restante. Se formaron ocho nuevos ejidos y se ampliaron 23, entre ellos los de Padierna, San Bartolo Ameyalco, San Jerónimo Aculco, Huipulco, Iztacalco, Tepepan, San Nicolás Totolapan, Tlalpan y Mexicaltzingo, con un total de 6,820 Ha. y para 1938 había en el Distrito Federal 75 ejidos.

Esta política sirvió de manera preponderante para la creación de nuevas colonias, ya que el ejidatario asumió el papel de fraccionador al empezar a lotificar su parcela, siendo esta actividad más rentable y lucrativa que la producción agrícola o en el otro extremo, por invasiones de organizaciones, las cuales demandaban vivienda. En el período de Cárdenas y Ávila Camacho estas organizaciones fueron teniendo presencia y fuerza política al haber sido insertadas a la estructura del partido; con esto se les dio derecho de oficializar la demanda intensa de terrenos mandándole peticiones al Presidente de la República<sup>12</sup>.

Había casos en los que las solicitantes se adelantaban a toda decisión y demandaban predios específicos y otros en los que los terrenos ya estaban ocupados bajo el régimen de renta o simplemente por invasión, por lo que sus ocupantes pedían el reconocimiento oficial. La decisión del gobierno era a menudo expropiar los terrenos para atender las demandas sociales.

Para un gobierno con pocos recursos económicos, como el de Ávila Camacho (1940-1946), la expropiación fue una respuesta al problema social que representaba la demanda de tierra urbana y una vía para reordenar el crecimiento. El área urbana superó los límites fijados por el Departamento Central, llegando a 13 mil

---

<sup>12</sup>Cartas de diversas organizaciones al Presidente Manuel Ávila Camacho. Archivo General de la Nación, Ramo Presidentes. Fondo Manuel Ávila Camacho, exps. 418.2/32, 418.2/143, 545.2/69, 418.2/130 y 418.2/18.

hectáreas de superficie. La mayor parte de este crecimiento había sido irregular, y era necesaria la acción expropiatoria del gobierno, táctica que en los hechos se vería envuelta en numerosos conflictos.

En 1941, el gobierno había instituido un mecanismo jurídico que le permitió, entre otras cosas, dar cierta legitimidad a las colonias producto de invasiones, sin poner en tela de juicio los derechos de los propietarios del suelo. Se trató del Reglamento de las Asociaciones Pro Mejoramiento de Colonias del Distrito Federal<sup>13</sup>. A primera vista el único objeto de regularización de este ordenamiento era la forma de organización de los colonos. No contenía normas acerca de cómo debían formarse las colonias, ni requisito alguno en cuanto a la situación de la propiedad.

El elemento central del Reglamento era el reconocimiento a la asociación representativa de los vecinos de cada colonia, cuyo reconocimiento era un acto discrecional del Departamento del Distrito Federal. A través de ese acto, la autoridad daba existencia jurídica a uno u otro grupo de colonos, y lo convertía en el sujeto a través del cual se canalizaban las demandas sociales hacia el gobierno y los requisitos políticos del gobierno hacia los pobladores. Uno de los requisitos, que el DDF solía imponer a los colonos para reconocerlos, era su incorporación al partido oficial y su participación en concentraciones, mítines, etc. Puede suponerse que ello contribuyó a la disciplinada incorporación al partido oficial de una parte considerable de las nuevas masas urbanas. Lo que los colonos recibían a cambio era, además del inicio de los trámites para la introducción de servicios, una especie de promesas de no agresión que disipaba el peligro de desalojo. Es decir, sin que el reglamento abordase de modo expreso la propiedad ni la tenencia de la tierra, su aplicación producía, entre otros fines, dar una solución provisional pero efectiva a la situación de inseguridad de los habitantes de las colonias surgidas de invasiones, al tiempo que se consolidaba el poder de los líderes para asignar lotes a los nuevos ocupantes.

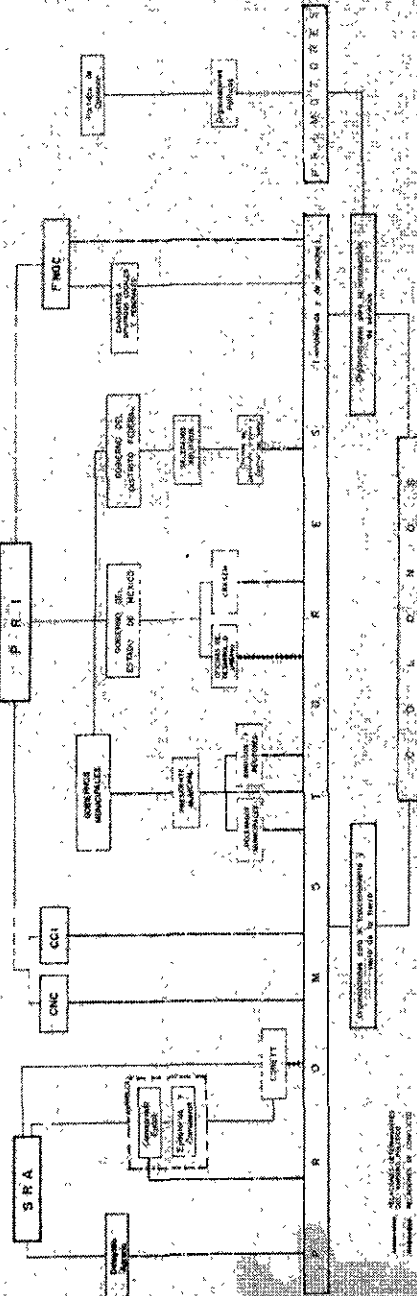
En suma, el reconocimiento de una Asociación pro-mejoramiento constituía una forma de legitimación de las ocupaciones del suelo y de ese modo contribuía a la conformación de las relaciones sociales de propiedad en las colonias populares. (Ver esquema A)

---

<sup>13</sup>Diario Oficial, 28-III-1941

# Esquema A

## ESTRUCTURA DE PODER DEL AMPARO POLITICO EN LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES



Fuente: Efectos Ambientales de la Expansión de la Ciudad de México, Jorge Legorreta, Centro de Ecología y Desarrollo, 1994

Ante tal problemática y con el objeto de ordenar el crecimiento de la ciudad, se emitió un nuevo Reglamento de Fraccionamientos en 1944. En él se decía que se buscaba cubrir "algunas lagunas" que contenía el reglamento anterior, se hizo hincapié en materia de la infraestructura de fraccionamientos, pero lo que más llama la atención para el estudio, fue que sólo se autorizarían fraccionamientos de terrenos debidamente inscritos en el Registro Público de la Propiedad, es decir, se negaba la posibilidad de fraccionar lotes ejidales.

Pero en la práctica se hicieron ilegalmente tales fraccionamientos. De nueva cuenta las organizaciones sociales actuaron con mayor fuerza política, al seguir siendo adheridas al Partido de la Revolución Mexicana. Un evento detonador fue la toma de protesta de las directivas de 150 sociedades de colonos del Distrito Federal, realizada el 23 de enero de 1944. Muchas de esas organizaciones estaban agrupadas en la Federación de Colonos del D.F., pero el principal órgano aglutinador era la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, nuevo sector del partido gobernante desde 1943.

Dos años antes (1941) se había emitido una nueva Ley Orgánica del Departamento en donde se suprimieron algunas delegaciones y otras cambiaron de nombre, pero en el nuevo Reglamento de Planificación se delimita una nueva área urbana, llamada "Unidad Urbana" la cual no correspondía con la realidad, puesto que la delimitación de la Unidad se hizo en función de la factibilidad técnica con respecto a la introducción de la infraestructura en agua potable y alcantarillado, abarcando hasta el Estado de México<sup>14</sup>.

Esta idea de poder aglomerar o zonificar a la mancha urbana era buena en un primer plano, pero contaba con una limitación, la cual consistía en que el Departamento sólo podía actuar sobre la superficie de la "Unidad" correspondiente al Distrito Federal y sobre todo, porque encima de los límites establecidos por la técnica seguirían funcionando las prácticas económicas y políticas de expansión de la ciudad.

---

<sup>14</sup>Reglamento de las Fracciones I, V y VII del Artículo 3o. de la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal", en Diario Oficial de la Federación 4 de febrero de 1941.



Para el periodo del Presidente Miguel Alemán (1946-1952), una de las políticas respecto de la Ciudad de México fue el combate a las invasiones de predios o de "paracaidistas"<sup>15</sup>. Se sostenía que en el proyecto "modernizador" de ese gobierno no entraban las necesidades del suelo de los sectores populares de la ciudad, y se suponía que el crecimiento económico permitiría la satisfacción de las necesidades sociales (entre ellas la tierra) a través del mercado y de la puesta en marcha del Programa de Vivienda, construyendo grandes unidades habitacionales, como son el multifamiliar Miguel Alemán en 1947, el multifamiliar Presidente Juárez, etc. A pesar de las restricciones a los grupos populares y la construcción de multifamiliares y unidades habitacionales, la marcha económica que la industrialización encabezaba provocó una afluencia demográfica verdaderamente explosiva hacia las delegaciones, en especial hacia las periféricas. Iztapalapa creció un 200% durante la década de 1940 a 1950, mientras Azcapotzalco lo hacía otro tanto y Gustavo A. Madero alcanzaba el impresionante crecimiento del 392%, llegando a tener 204 mil habitantes en 1950, tantos como los que había en las delegaciones centrales<sup>16</sup>.

En 1953 durante la regencia del Lic. Ernesto P. Uruchurtu, se publica la tercera Ley de Planificación que recoge las principales propuestas de las leyes anteriores, y suma los viejos conceptos de planificación y zonificación para integrar una sola noción de planificación. Esta Ley completó las disposiciones del Reglamento de Fraccionamientos de 1941, añadiendo como requisito para los fraccionamientos la aportación de cinco pesos por cada metro cuadrado de superficie vendible al Departamento, los cuales se destinarían a la construcción de escuelas y mercados en los nuevos fraccionamientos. Además tenían la obligación de donar el 15% de la superficie "necesaria" para la apertura de vías públicas. Estas disposiciones fueron entendidas por los fraccionadores legales e ilegales como verdaderas prohibiciones, sobre todo porque el nuevo regente fue más estricto en su cumplimiento. Por ello prefirieron promover nuevos fraccionamientos en el estado de México, en donde parecía más fácil violar las disposiciones gubernamentales o no eran tan fuertes. La tarea no era complicada porque la misma ciudad se había extendido hasta los límites norte, noroeste y oriente del Distrito Federal, sólo había que proseguir la expansión.

---

<sup>15</sup> Gente que llegaba a asentarse en los predios poco a poco.

<sup>16</sup> Armando Cisnero, op. cit., pag. 129.

La formación de colonias populares en este período obedeció a políticas gubernamentales contradictorias, ya que el Distrito Federal prohibía toda ocupación irregular de tierras, y al mismo tiempo las autoridades agrarias federales las permitían, bajo la figura de "zonas urbanas ejidales". Esas zonas se venían formando desde los años cuarenta porque la Ley Federal de Reforma Agraria permitía el asentamiento de "avecindados" en los ejidos. Este fenómeno se intensificó a partir de 1954, ya que el nuevo reglamento de "zonas urbanas ejidales, expedido por el Presidente Ruiz Cortines, permitía la adjudicación de tierras ejidales a personas que pretendieran *"avecindarse en los poblados ejidales para cooperar con el desarrollo de los mismos"*<sup>17</sup>.

Aunque las autoridades del Departamento trataron de imponer límites al uso irregular de la tierra persiguiendo a los líderes de invasiones, éstas se siguieron presentando en pequeños lotes o franjas de terrenos aledaños a las vías del ferrocarril. Aún con estos hechos, las estructuras políticas del Departamento se mostraban firmes y los esquemas de urbanización popular sólo les permitían ocupar o invadir un terreno, pero nada más. Ellos debían dotarse de lo que podían, sujetándose irremediablemente a los intereses económicos de líderes y fraccionadores. A esto se sumaba el rechazo de las autoridades de la ciudad a instalar servicios, tratando de detener la reproducción de las colonias mediante un tipo de coacción que sólo prolongaba las contradicciones de la ciudad.

Para 1964 Uruchurtu, fue ratificado por tercera vez como Jefe del Departamento del Distrito Federal por el nuevo Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970). Para ese entonces uno de los aspectos más conflictivos de la metrópoli seguía siendo el de las nuevas colonias populares, surgidas por la persistencia de la demanda de terrenos y los mecanismos político-económicos de gestión. Se trataba de actitudes que parecían enfrentar las prácticas del Departamento, empeñado en la estructuración de la ciudad y en el control del crecimiento urbano.

En el asunto de las colonias populares, el Departamento y el partido gobernante no coincidían. El primero trataba de gobernar la ciudad integrando a los colonos a las políticas urbanas, mientras

---

<sup>17</sup>Anne Varley, "La Zona Urbano Ejidal y la Urbanización de la Ciudad de México", Revista A, vol. VI, núm. 15, marzo-agosto de 1985, UAM-Azcapotzalco, p.73.

que el segundo trataba de crear nuevas colonias de acuerdo con sus propias reglas y bajo el amparo discursivo de la justicia social.

A continuación citaremos hasta donde llegó esta divergencia de cómo gobernar, con el objeto de hacer cumplir la Ley y las normas urbanas. La situación estalló en 1966, cuando el Departamento programó un puente entre calzada de Tlalpan y la carretera a Cuernavaca, a la altura del nuevo estadio Azteca. Para la realización de la obra se expropiaron terrenos de los ejidos de Huipulco, San Pedro Mártir y Santa Úrsula, los cuales ya comenzaban a venderse a grupos populares. Los ejidatarios de Santa Úrsula se opusieron a la obra, puesto que las indemnizaciones serían muy inferiores a los ingresos que obtendrían por la venta de lotes, pero el problema principal fue que, para entonces, ya habían familias que formaban las colonias Ajusco y Santa Úrsula. El regente, con la decisión que lo caracterizaba, ordenó su desalojo a principios de septiembre y 400 casas fueron destruidas por los buldózers.

El conflicto alarmó al PRI, llevando la discusión a la Cámara de Diputados y formando una comisión para estudiarlo. Varios días después, el 20 de septiembre, la comisión emitió su dictamen en medio de una acalorada sesión en la que se acusó a las autoridades del Departamento de haber actuado "*con ausencia del más elemental respeto a los derechos humanos*". El Departamento ofreció viviendas en San Juan de Aragón para los afectados y, en un acto insólito de subordinación, prometió la restauración de las casas de Santa Úrsula. Por último, el 23 de septiembre, sin mayor explicación, el regente Uruchurtu presentó su renuncia a la regencia capitalina<sup>18</sup>.

Con la euforia de los juegos olímpicos y el conflicto estudiantil, el gobierno de Díaz Ordaz tuvo como destino único a la población con ingresos capaces de hacer más rentable los programas para la producción de vivienda.

Así que la principal alternativa para los grupos populares la dieron los fraccionadores ilegales y ejidatarios que vendieron terrenos nacionales, comunales y ejidales a cientos de miles de personas con el consentimiento de autoridades locales y federales. En la

---

<sup>18</sup> El Nacional, 21 de septiembre de 1966.

década de 1960 a 1970, Iztapalapa pasó de 254 mil a 549 mil habitantes; Iztacalco de 199 mil a 488 mil; Azcapotzalco de 371 mil a 549 mil, y Gustavo A. Madero, de 579 mil a un millón 205 mil habitantes<sup>19</sup>. Superando a las delegaciones, el crecimiento más importante fue el que se produjo en los municipios vecinos del Estado de México, en donde la infraestructura y el equipamiento, salvo en la moderna Ciudad Satélite, eran prácticamente inexistentes. El crecimiento especulativo más dramático fue el que se produjo en Nezahualcóyotl que pasó de 65 mil habitantes en 1960 a 651 mil en 1970.

Dentro del Distrito Federal sucedían cosas similares, especialmente con la venta de tierras ejidales, las que ocupaban, a la manera tradicional, las familias de menores ingresos. Entonces crecieron colonias como la del Cerro del Judío, en el ejido boscoso y de incipiente producción agrícola de San Bernabé, y la del Ajusco, en donde un grupo de líderes vendió las tierras con el reconocimiento de las autoridades del Departamento de Asuntos Agrícolas y Colonización.

En el periodo presidencial de Luis Echeverría (1970-1976), se modificó la Ley Orgánica del Departamento del D.F. en 1970, creando cuatro nuevas delegaciones. Con los cambios a esta Ley se incluyó la creación de la Comisión de Planeación Urbana, integrada por "expertos en las diversas disciplinas, científicas, técnicas y sociales relacionadas con el urbanismo". También fue creada la Dirección General de Planeación, separada de la Dirección General de Obras, para realizar planes y proyectos urbanos y de infraestructura, controlar la zonificación, proponer acciones para prevenir la contaminación, colaborar en la regularización de colonias populares y proponer normas para fraccionamientos y el funcionamiento de la industria.<sup>20</sup>

En materia de planeación, el cambio fundamental fue la promulgación de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual sustituyó a la Ley de Planificación de 1953. La nueva Ley emitida el 30 de diciembre de 1975, propuso "regular el mercado de los terrenos" para evitar "la especulación y el llamado

---

<sup>19</sup>Unikel Luis, La dinámica del crecimiento de la ciudad de México, México, SEP-Setentas, num. 143, 1974, p.191.

<sup>20</sup>"Ley Orgánica del Distrito Federal (31 de diciembre de 1970)", en revista de administración pública, núms. 61-62, Departamento del Distrito Federal. INAP, enero-junio de 1985.

latifundismo urbano", objetivos con los que estableció una clasificación diferente del suelo urbano, apareciendo en la jerga de los planificadores los "usos" (suelo privado), "destinos" (suelo público) y "reservas" del territorio.

El Instrumento de la planeación de la ciudad sería el Plan Director, formado por un Plan General con objetivos y estrategias a corto, mediano y largo plazo, y por Planes Parciales de las diferentes zonas urbanas. El Plan General sería elaborado por la Dirección General de Planificación, la cual lo publicaría y lo sometería a posibles modificaciones. Los Planes Parciales podrían ser propuestos por la Comisión de Planeación, las Secretarías de Estado, las delegaciones del Departamento, el Consejo Consultivo, las Juntas de Vecinos y "los organismos públicos y privados con personalidad jurídica e interés en el desarrollo urbano". Esto último abrió la posibilidad a los grupos sociales de los barrios para intervenir en la conformación de la ciudad. No sólo el Consejo, sino incluso las asociaciones civiles, las cooperativas y diversas organizaciones de pobladores tendrían formalmente, la oportunidad de ser sujetos activos de la planeación urbana.

Otro cauce de participación fue la posibilidad de modificar los Planes Parciales, a solicitud de la mayoría de los propietarios y pobladores directamente afectados, con los cuales el Departamento podía establecer convenios y éstos deberían ser publicados. Para dictaminar sobre su factibilidad económica se creó la Comisión de Operación del Plan Director, integrada por el Director General de la Tesorería del Distrito Federal, el Contralor General, los delegados directamente involucrados y los directores generales que determinara el regente.

Con respecto a los fraccionamientos se reforzó la idea de obligar a los fraccionadores a destinar áreas y recursos para los servicios públicos de las zonas urbanas. Las áreas de donación se incrementaron del 15 al 20% de la superficie vendible y se fijaron pagos por la conexión de agua y drenaje, los cuales se incrementaban según la superficie de los fraccionamientos hasta un total de 50 pesos por metro cuadrado. En la práctica, como sucedía desde 1929, las normas pasarían muchas veces desapercibidas por los promotores de colonias populares y aun por las empresas que desarrollaban proyectos para clase media.

Estimulado por la tolerancia oficial, la cual etiquetaban peyorativamente los críticos como "populismo", el crecimiento desordenado de la ciudad se aceleró por todos lados. Surgieron diversos asentamientos irregulares en la sierra del Ajusco, en la agreste y seca sierra de Santa Catarina, en el vaso de Texcoco, y en las barrancas y tierras altas del poniente. Éstas contribuían a estimular el fenómeno de la debilidad de los programas de redensificación del Centro y la crisis de la producción formal de vivienda de alquiler, pero sobre todo jugaron un papel determinante en las políticas gubernamentales en materia de colonias. El discurso oficial aceptaba la expansión como un resultado fatal del crecimiento demográfico, y el mismo Presidente de la República Luis Echeverría declararí en su primer informe de gobierno que el "acelerado crecimiento de las ciudades" había provocado la "ocupación irregular de la tierra por poseedores de bajos recursos", y que la falta de servicios y "las condiciones infrahumanas" eran resultado de la misma irregularidad y miseria. Por ello, agregaba con tono verdaderamente populista que había decidido emprender "de inmediato" programas de regularización de la propiedad en los terrenos invadidos.<sup>21</sup>

Las grandes invasiones de predios no se hicieron esperar, tal es el caso impresionante de Santo Domingo de los Reyes, en Coyoacán, donde durante los primeros días posteriores al 1 de septiembre fueron acomodados cerca de diez mil familias<sup>22</sup>. Debido a este tipo de hechos el 31 de mayo de 1973 el Gobierno formó el Fidelcomiso de Interés Social para el Desarrollo de la Ciudad de México (FIDEURBE), destinado a regular los asentamientos en el Distrito Federal. Dicho Fidelcomiso tuvo algunos logros en las colonias de Santo Domingo y Ajusco, más no así en Cerro del Judío, donde se presentaron problemas por desalojos y manifestaciones permanentes realizadas en la Delegación Magdalena Contreras y en el Zócalo. El Fidelcomiso tuvo que retirarse de la colonia poniendo fin a su labor, ya que el gobierno creó en su lugar a un nuevo organismo dentro de la estructura de la Secretaría de la Reforma Agraria. Así nació, a fines de 1974, la Dirección para la Regulación de la Tenencia de la Tierra, institución

---

<sup>21</sup> Armando Cisnero: La ciudad que construimos, Registro de la expansión de la Ciudad de México (1920-1976), UAM-Iztapalapa, México 1993 Págs. 211 y 212.

<sup>22</sup> Daniel Rodríguez y José Bautista, La política urbana del Estado en la ciudad de México y el movimiento urbano popular 1977-1980, tesis de la licenciatura en Trabajo Social, Escuela Nacional del Trabajo Social UNAM, 1985, p.79.

que con las mismas funciones de las ya existentes a su antecesora, haría más compleja la ya dificultosa regularización<sup>23</sup>.

A poco más de un año de su creación fue convertido en Comisión (CORETT) y adquirió el carácter de organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonios propios<sup>24</sup>. No sólo siguió encargado de prever las reservas territoriales para el crecimiento urbano sino que, un mes después, se convirtió en el único organismo a nivel nacional que podía encargarse de la regulación de la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, gracias a las adiciones a la Ley Federal de Reforma Agraria, publicadas el 31 de diciembre de 1974.

La única limitación que se ha impuesto a la CORETT desde su creación tuvo lugar en 1979, cuando se modificó su estructura y quedó facultada únicamente para la regulación de la tenencia de la tierra y ya no para la creación de reservas territoriales, es decir, sólo puede ser beneficiaria de expropiación de tierras ejidales ocupadas por asentamientos humanos previo dictamen de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP, después SEDUE y hoy SEDESOL); sin embargo, en muchas ocasiones había solicitado la expropiación de tierras ejidales con muy bajos índices de urbanización o libres de toda ocupación por usos urbanos.

Desde entonces se abrió una brecha entre el sector de la administración pública, dedicado a promover la constitución de reservas antes de que las tierras sean ocupadas, y el sector agrario que tiene a su cargo la regularización de la tenencia de la tierra que ya ha sido ocupada por colonias urbanas. Pero no se trata sólo de una brecha, sino de una verdadera competencia. Cada hectárea que no se expropia a tiempo para la constitución de una reserva para una ciudad es vendida mediante mecanismos "informales", y se convierte entonces en materia de regulación. Lo crucial en este caso es que quien decide el ritmo de las expropiaciones es la propia Secretaría de la Reforma Agraria, de quien dependía la CORETT<sup>25</sup> y a quien no corresponde cumplir las metas del sector desarrollo urbano. El resultado es predecible: las

<sup>23</sup>Jorge Durand. La ciudad invade al ejido, México, Ediciones de la Casa Chata, núm. 17, CISE, 1983, pp. 71-100.

<sup>24</sup>Diario Oficial, 8 de noviembre de 1974

<sup>25</sup>Hoy en día depende de la SEDESOL.

expropiaciones para regularización se tramitaron con mucha mayor celeridad que las que tienen por objeto constituir reservas territoriales.

Con todo lo anterior se pretende hacer notar un hecho fundamental: la regularización de la tenencia de la tierra -que es una forma de intervención estatal en los procesos urbanos ha estado regida por la política agraria o, más bien, ha sido una adaptación de las formas ya tradicionales de la política agraria a los nuevos hechos que le plantea la urbanización. Dicho de otra manera, a pesar de la preocupación existente en diversos círculos interesados por los problemas de suelo urbano, desde hace más de 15 años el gobierno no ha sido capaz de establecer una política urbana para los ejidos que rodean las ciudades. En esta situación, la política agraria es la que gobierna las prácticas estatales.

Agotados prácticamente los terrenos planos del Valle de México o acaparados por intereses inmobiliarios mejor organizados, los sectores populares demandantes de suelo y vivienda empezaron desde mediados de los setenta a ocupar ilegalmente los terrenos de altas pendientes (cerros, cañadas, montañas, sierras). Al terminar la segunda década de la crisis de 1981-87 otra ciudad empezó a consolidarse: la ciudad de las alturas, nuevo reto de mexicanos para asegurarse un pedazo de tierra. Las zonas montañosas del Ajusco, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, etc. empezaron a colonizarse originando nuevas estrategias de sobrevivencia, principalmente en cuanto al abasto de alimentos, agua, gas y electricidad. En las esferas de las decisiones gubernamentales no existe todavía una conciencia de las graves consecuencias que implica dicha expansión: a corto y mediano plazo hay incapacidad técnica y económica para dotarlas de servicios<sup>26</sup>.

A partir de 1984 la estructura administrativa del DDF sufre cambios substanciales. Se crea el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica (PRUPE) que sustituye la tradicional visión urbanística del plano regulador por el de un Programa Director para el Desarrollo Urbano del DF. Cervantes (1990) nos indica que este último ordenamiento eliminó la zona de amortiguamiento o control del sur de la ciudad provocando la inmediata invasión hacia la sierra del Chichinautzin.

---

<sup>26</sup>Información de COCODER, oficinas de regularización de tenencia de la tierra y algunas delegaciones.



Con el propósito de limitar la expansión física de la ciudad, en 1982, se inició en los municipios conurbados el programa "Pinte su Raya", mientras el DF se propuso, a partir de 1984, detener su crecimiento ilegal principalmente hacia el sur de la ciudad. Ambos programas intentaron limitar la expansión mediante la colocación de una línea marcada en el terreno y en los planes de desarrollo de las delegaciones o los municipios vecinos. Como parte de estos esfuerzos hay que mencionar también las drásticas sanciones contenidas en los códigos civiles y penales de las dos entidades que incluyen penas carcelarias por varios años a personas que vendan y compren terrenos ejidales. Estas transacciones ilegales representaron hasta antes de que se modificara en 1991 el artículo 27 constitucional, uno de los mecanismos que impulsan la expansión de áreas periféricas en la ciudad.

Los cambios en la gubernatura del Estado de México ocurridos entre 1983 y 1986, imprimieron mayor flexibilidad y menor rigor al control del programa "Pinte su Raya", provocando nuevos desbordamientos territoriales más allá de los límites oficiales. En el D.F. se logró aminorar la expansión mediante controles administrativos y policíacos más estrictos sobre las reservas ecológicas: colocación de sellos de clausura en las viviendas ubicadas fuera de los límites del crecimiento, recorridos de policía montada y casetas de vigilancia, etc. Pero aún así, la línea de control urbano, se sigue rebasando no sólo por los habitantes pobres, también por algunas promociones inmobiliarias dirigidas a sectores medios (condominios verticales y horizontales) y hasta por proyectos públicos, como el Plan de Rescate Ecológico de Xochimilco, que en 1989 se localizó en áreas de reserva ecológica según el Plan Parcial de esa Delegación.

Durante la administración del presidente Carlos Salinas (1988-1994), la CORETT ha recibido un apoyo sin precedentes. En los dos primeros años de su gobierno, el presidente expropió 14,989 hectáreas de tierras ejidales para regularizar asentamientos populares, lo que equivale a más del 80% del área expropiada para ese fin en todo el sexenio anterior, siendo esto un esfuerzo de rigor y una aceleración en la instrumentación del proceso de regularización, jamás vistos anteriormente. En un plazo de dos años (1990 y 1991) tan sólo en el Distrito Federal fueron otorgados cerca de 54,000 títulos de propiedad en el sector privado y más de 48,000 en el sector ejidal. Al grado de que, al menos en este último sector, en el que se habían censado 121,000 parcelas

irregulares a fines de 1989, se consideró que la situación podría regularizarse para 1994. En el sector privado, en que el número de lotes en situación irregular alcanzaba la cifra de 340,000, la situación resulta más compleja, sin embargo, aunque no se pensó que podrían regularizarse todos los casos antes de concluir el sexenio, se había liberado la situación de bloqueo que privaba.

Ciertamente, siguen arreglándose amistosa y oficiosamente los desacuerdos eventuales entre fraccionadores y colonos, pero cuando persiste el desacuerdo ya no se recurre a una vía judicial de extrema lentitud. Se solucionan los litigios con mayor rapidez y se recurre de manera directa a las expropiaciones por causa de utilidad pública, lo que permite, al menos, resolver rápidamente el problema planteado por la propiedad de un lote antes de abordar el otro más delicado de la regularización de una construcción.

Hasta 1991 podía decirse que, a pesar del discurso modernizador del gobierno, la política de regularización representaba un fortalecimiento del corporativismo agrario que ha predominado en los procesos de urbanización durante más de tres décadas. Sin embargo, la iniciativa de reformas al artículo 27 constitucional (base del régimen de la propiedad territorial en México) aprobada en el gobierno del Presidente Salinas, representó una modificación radical del régimen ejidal. Desde entonces, los núcleos agrarios a través de la Asamblea pueden otorgar a sus miembros la plena propiedad sobre la parcela que cada uno de ellos cultiva por medio del dominio pleno. Independientemente de las consecuencias que trae la reforma sobre la vida rural, ésta representa una transformación radical de las bases institucionales sobre las cuales se apoya la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

En 1993 las autoridades de la delegación Tlalpan reconocían públicamente la imposibilidad de detener el avance de la "mancha urbana" hacia las partes altas del Ajusco, reclamando mayor apoyo a los programas del gobierno para incentivar las actividades agrícolas de la región; asimismo se discutía ya en algunos documentos elaborados por el DDF, la posibilidad de otorgar permisos para edificar fincas rurales o de carácter campestre, así como grandes equipamientos y servicios que ocupan pequeñas áreas de edificación y conservan el medio ambiente como pueden ser cementerios, ranchos cineréticos, campos de golf, etc.

## Conclusión

Como se ha podido analizar a través de los acontecimientos históricos, la inoperancia de las políticas para contrarrestar la irregularidad de los asentamientos humanos, es en gran medida debido a la falta de un mercado inmobiliario para los estratos sociales de bajos recursos, apoyados por políticas que desconocen este hecho, pero que por otro lado incentivan este proceso. Creando la regularización como un derecho legítimo a la reivindicación social, siendo este mecanismo el más certero e infalible para la obtención del bien inmueble tan anhelado, de tal forma que el gobierno a través de este mecanismo, intencionalmente, institucionaliza el mercado inmobiliario para este sector.

Todo este proceso fue gracias a que las estructuras sociales y políticas, sufrieron transformaciones que fueron obligando a un nuevo tipo de intervención gubernamental. Diseñando leyes y formas novedosas de planificación, tratando de regular los mercados ilícitos de suelo y de abrir espacios para la participación social. Pero el peso mayor iba en otro sentido. Los planes y las reglamentaciones seguían chocando con la vieja tradición de inoperancia de las normas. En el papel, todo parecía lógico y fácil pero en los hechos todo sucedía como siempre. Los actores reales mantenían y mantienen las viejas prácticas de especulación. Los mismos movimientos sociales, sujetos a las inercias de la estructura social repiten las ya conocidas formulas de manipulación y control.

Este mecanismo de regularización, es también un instrumento político ya que condiciona el proceso a diferentes etapas de las cuales si no cumplen con los intereses del gobierno no se podrá concluir satisfactoriamente este proceso, ya que los tiempos juegan un papel fundamental porque se puede estar hablando de 10 a 30 años que puede durar la regularización.

El tiempo es un factor importante en la regularización de la propiedad, pero mas aun en un tema que poco se aborda al hablar de este proceso y que son los "Derechos Humanos" con los que pueda o no contar la población involucrada. Sin embargo trataré de ser preciso en este comentario ya que el tema tiene un gran potencial a desarrollar y no es el objetivo de este estudio.

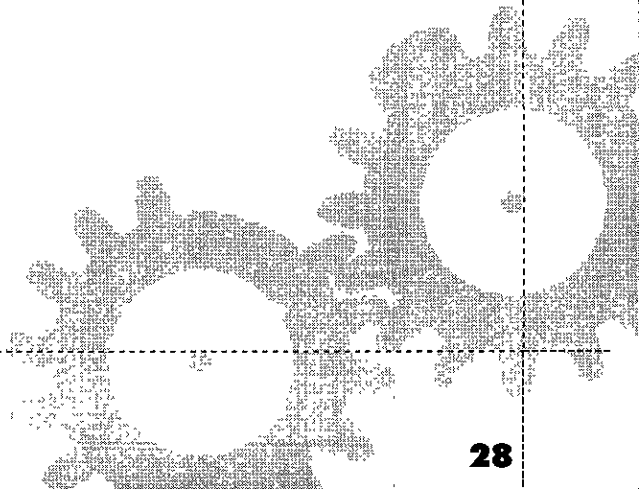
La población que esta inmersa es este proceso, jurídicamente esta considerada como ilegal (como se vera con mayor detalle en el capítulo II), en este tiempo se desarrolla un manipuleo político en las diferentes etapas que menciona Legorreta Jorge 1994, a) venta y apropiación de las parcelas, b) adquisición inicial de terrenos lotificados, c) los traspasos y d) la regularización de la tenencia de la tierra. Estas etapas tienen una duración aproximada de 10 a 30 años, periodo en el que los habitantes están considerados como infractores, por lo cual ellos no cuentan con derechos para exigir, servicios e infraestructura urbana. En todo este tiempo el habitante no es considerado ciudadano, ni siquiera en los programas urbanos se les considera en los usos existentes, a excepción de la etapa electoral, en el cual es importante su voto.

En el siguiente cuadro se presenta una recapitulación de los hechos, más relevantes que se trataron en este capítulo.

Año	Funcionario	Hechos
1929	José Manuel Puig	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se crea el Distrito Federal</li> <li>▪ Es gobernado por vez primera por un Regente</li> <li>▪ Se crea un Plano Regulador para el Distrito Federal</li> </ul>
1933	Abelardo Rodríguez	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La irregularidad ignorada</li> <li>▪ Se crea la primera Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal.</li> </ul>
1936	Lázaro Cárdenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La regularización como reivindicación social.</li> <li>▪ Institucionaliza las invasiones</li> <li>▪ Se crea la Ley de Planificación.</li> <li>▪ Se crea la segunda Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal</li> <li>▪ Se crea el reglamento de Fraccionamientos</li> <li>▪ Nacimiento del ejidatario fraccionador.</li> </ul>
1941	Ávila Camacho	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Legitimización discrecional de las invasiones como instrumento de control político</li> <li>▪ Definición de áreas de crecimiento por factibilidad técnica</li> <li>▪ Se niega la posibilidad de fraccionar lotes ejidales.</li> </ul>

1946	Miguel Alemán	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Combate a los paracaidistas.</li> <li>▪ Inicio de un Programa de Vivienda.</li> <li>▪ Gran crecimiento de la industria</li> <li>▪ Fuerte inmigración del campo a la ciudad</li> <li>▪ Se construyen lo multifamiliares</li> </ul>
1953	Ernesto P. Uruchurtu	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aparece la 3ª Ley de Planificación del Distrito Federal.</li> <li>▪ Establece la aportación para equipamiento y donación del 15% de la superficie, para vías públicas.</li> <li>▪ Expansión de zonas urbanas ejidales por Reglamento expedido en 1954.</li> <li>▪ Niega la dotación de servicios a invasores.</li> </ul>
1964	Uruchurtu / Díaz Ordaz	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Conflicto entre la indemnización y las expectativas del ingreso de los ejidatarios.</li> <li>▪ Se reconoce el "derecho humano" de los invasores.</li> <li>▪ Vivienda pública para estratos medios</li> </ul>
1970	Luis Echeverría	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Modificación de la Ley de Planeación.</li> <li>▪ Se crea la Comisión de Planeación Urbana</li> <li>▪ Nueva Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, 1975</li> <li>▪ El instrumento de planeación e la ciudad es el Plan Director.</li> <li>▪ Se crean Planes Parciales.</li> <li>▪ Se crean cuatro nuevas delegaciones.</li> <li>▪ Se abre la posibilidad de participación de los grupos sociales.</li> <li>▪ Se incentivan las invasiones.</li> <li>▪ Vuelve la regularización como política de reivindicación y mejoramiento de las condiciones de vida.</li> <li>▪ Se obliga a los fraccionadores, la donación del 15-20%, de la superficie vendible, para servicios públicos.</li> <li>▪ Se producen grandes invasiones; Santo Domingo de los Reyes, en la</li> </ul>

		<p>Delegación de Coyoacan (10,000 familias).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Creación de la FIDEURBE</li> <li>▪ Nace la Dirección para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (1974) dentro de la Secretaría de la Reforma Agraria y al año nace la CORETT.</li> <li>▪ Se modifican facultades de la CORETT (1979).</li> </ul>
1984	Miguel de la Madrid	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Se crea el Programa de Reordenamiento Urbana y Protección Ecológica (PRUPE)</li> </ul>
1988	Carlos Salinas de Gortari	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La CORETT expropia 14,989 Ha., para regularizar en los dos primeros años de gestión presidencial, esto equivalía a mas del 80% realizado en el sexenio pasado.</li> <li>▪ Se reforma el artículo 27 constitucional, otorgando a la asamblea ejidal la plena propiedad sobre la parcela.</li> </ul>



Como se ha podido apreciar en el capítulo anterior, el aspecto legal en el Desarrollo Urbano, ha jugado un papel importante a través de los años, basado en la dicotomía entre la realidad y lo legal. Interesado en esta dualidad, el presente capítulo analiza el aspecto jurídico con base en las resoluciones normativas vigentes, las cuales inciden directamente en la aplicación de los Programas Parciales del Distrito Federal.

### *Normatividad de la propiedad*

Para poder entender el proceso normativo que sigue el desarrollo urbano en la entidad es importante analizar a la propiedad en todas sus modalidades para poder entender su participación en los Programas Parciales, ya que en ésta recae la aplicación de toda norma urbana.

Según lo establecido en la Constitución, en México existen tres regímenes de propiedad:

- Pública (Federación, Estados y Municipios)
- Privada
- Social (Ejidal y Comunal)

Cada régimen está regulado por diversos ordenamientos legales: la propiedad pública, por las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales y de las correspondientes leyes estatales; la propiedad privada por las disposiciones de los códigos civiles, tanto federal como estatales; y finalmente la propiedad social por las prescripciones de la ley Agraria.

En seguida se mostrará un esquema de cómo se encuentra estructurada la propiedad.

- Propiedad
  - Pública
    - Federación
    - Estados
    - Municipios
  - Privada
  - Social
    - Ejidal
    - Comunal
- Disolución de la Propiedad
  - Dominio Pleno
  - Expropiación

## Propiedad Pública

La legislación de bienes nacionales norma la organización e integración de la propiedad pública o patrimonio nacional, para lo cual clasifica los bienes que lo integran en bienes del dominio público y bienes del dominio privado.

La ley General de Bienes Nacionales dicta en su Artículo 1.-

*El patrimonio nacional se compone:*

- I.- *Bienes de dominio público de la Federación y*
- II.- *Bienes de dominio privado de la Federación.*

De igual forma la misma Ley en su Artículo 2, dispone cuales son los bienes de dominio público.

*Son bienes de dominio público:*

- I.- *Los de uso común,*
- II.- *Los señalados en los artículos 27, párrafo cuarto, quinto y octavo, y 42, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*



III.-Los enumerados en la fracción II del mismo artículo 27 Constitucional, con excepción de los comprendidos en la fracción II, del artículo 3º. De esta Ley;

IV.-El lecho y el subsuelo del mar territorial y de las aguas marinas interiores;

V.-Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley;

VI.-Los monumentos históricos artísticos, muebles e inmuebles, de propiedad federal;

VII.-Los monumentos arqueológicos muebles e inmuebles;

VIII.-Los terrenos baldíos y los demás bienes inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles;

IX.-Los terrenos ganados natural o artificialmente al mar, ríos, corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

X.-Las servidumbres, cuando el predio dominante sea alguno de los anteriores;

XI.-Los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los documentos y expedientes de las oficinas; los manuscritos, incunables, ediciones, libros, documentos publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de esos bienes; las piezas etnológicas y paleontológicas; los especímenes tipo de flora y de la fauna, las colecciones científicas o técnicas, las armas, numismáticas y filatélicas, los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas y cualquier otro objeto que contenga imágenes y sonidos, y las piezas artísticas o históricas de los museos;

XII.-Los meteoritos o aerolitos y todo los objetos minerales, metálicos, pétreos, o de naturaleza mixta, procedentes del espacio exterior caído y recuperados en el territorio mexicano, en los términos del reglamento respectivo.

El régimen jurídico a que están sujetos los bienes de dominio público tiene como objeto la prohibición de todo acto que signifique un desmembramiento de los bienes, por eso la ley no permite que sobre ellos pueda practicarse embargo o expropiación por causa de utilidad pública, ni constituirse gravámenes o derechos de uso en provecho exclusivo de particulares. Asimismo,

la Ley establece las reglas a que se sujetarán el aprovechamiento de los bienes, mediante concesiones y permisos, así como la prohibición de enajenarlos, ya que están destinados a satisfacer necesidades colectivas.

Artículo 3º.-Son bienes de dominio privado;

*I.-Las tierras y aguas de propiedad nacional no comprendidas en el artículo 2º de esta ley que sean susceptibles de enajenación a los particulares;*

*II.-Los nacionalizados conforme a la fracción II del artículo 27 constitucional, que no se hubieren construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso;*

*III.-Los bienes ubicados dentro del Distrito Federal, declarados vacantes conforme a las legislación común;*

*IV.-Los que hayan formado parte del patrimonio de las entidades de la administración pública paraestatal, que se extingan o liquiden , en la proporción que corresponda a la Federación;*

*V.-Los bienes muebles de propiedad federal al servicio de las dependencias de los Poderes de la Unión, no comprendidos en la fracción XI del artículo anterior;*

*VI.-Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación;*

*VII.-Los bienes muebles e inmuebles que la Federación adquiera en el extranjero, y*

*VIII.-Los bienes inmuebles que adquiera la Federación o que ingresen por vías de derecho público y tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regulación de la tenencia de la tierra.*

*También se considerarán bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles para ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Social.*

Por otra parte, señala las normas a que se sujetarán los bienes del dominio privado. Debido a una serie de modificaciones a la Ley, el sentido y objeto de los bienes de dominio privado se ha desvirtuado, tratándose de hecho, de una diferencia básicamente

de nombre, ya que el régimen jurídico al que están sujetos unos y otros es muy similar.

Las disposiciones de la Ley General de Bienes Nacionales son complejas, y no muy afortunadas en cuanto a la claridad que toda norma jurídica debe tener para asegurar su cumplimiento por parte de autoridades y gobernados, sin embargo es importante tener en cuenta que para legislar sobre el patrimonio del Estado, la Ley mencionada hace uso de diversas "ficciones legales" que le permitan asegurar el control sobre dicho patrimonio.

## Propiedad Privada

La propiedad privada esta basada jurídicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Civil vigente. La Constitución dicta en su Artículo 27.-

*La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.*

Claro está que la propiedad privada esta condicionada, en los términos que lo dicta el tercer párrafo del Artículo 27.-

*La Nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.*

Esto fundamenta que, para en caso extremo, pueda la Nación enajenarle la propiedad, por medio de la expropiación, haciéndose por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La legislación en materia civil, indica que la propiedad tiene diversas relaciones jurídicas entre particulares, regulada por los códigos civiles federales y estatales.

El ejercicio del derecho de propiedad, de acuerdo con las disposiciones del Código Civil, implica tres facultades o prerrogativas que puede ejercer el propietario de un bien: usar el bien, disfrutarlo y disponer de él.

El alcance de cada una de dichas prerrogativas es el siguiente:

- Uso, derecho del propietario de un bien para utilizarlo en su beneficio;
- Disfrute, derecho del propietario de apropiarse de los frutos que produzca dicho bien, y
- Disposición, derecho del propietario para ejercer sobre el bien de que se trate actos de dominio: venta, donación, constitución de gravámenes, etc.

### Propiedad Social (ejidal y comunal)

La Ley Agraria establece dos tipos de propiedad, la ejidal y comunal. Conforme al ejido la Ley en materia dispone en su Artículo 9º.-

*Los núcleos de población o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que le han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.*

Es importante resaltar que los ejidos y comunidades (como más adelante veremos) tienen personalidad jurídica, y que a partir de la publicación de la resolución presidencial el 6 de septiembre de 1992 en el diario oficial de la federación, el núcleo de población ejidal es propietario de las tierras y bienes que en la misma se señala con las modalidades y regulaciones que esta Ley establece.

Relacionando con otras disposiciones que habrán de comentarse más adelante, el contenido de este artículo nos permite concluir que el ejido como ente dotado de personalidad jurídica, es el propietario de tierras, mientras que los ejidatarios son usufructuarios de las mismas.

El derecho que tienen los ejidatarios sobre la tierra se dispone en el artículo 14º. de la citada Ley.

*Corresponde a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, los derechos que el reglamento interno de cada ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y los demás que legalmente les corresponden”.*

Lo que nos refleja este artículo, a diferencia de la propiedad privada, es que el ejidatario no cuenta con la facultad de disposición del mismo.

La Ley también menciona en su Artículo 101°.-

*La comunidad implica el estado individual de comunero y, en su caso, le permite a su titular el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos sobre la misma a favor de sus familiares y vecindados, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común en los términos que establezca el estatuto comunal. El beneficiado por la cesión de derecho de un comunero adquirirá la calidad de comunero.*

*Cuando no exista litigio, se presume como legítimo la asignación de parcelas existentes de hecho en la comunidad". Al alcance de esta disposición debe contemplarse también a la luz el artículo 107°.- "Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravenga lo dispuesto en este capítulo".*

Lo importante de resaltar en estos tipos de propiedad es que a partir de las modificaciones hechas a la Constitución Federal y por consiguiente a la Ley Agraria, la propiedad social cuenta con personalidad jurídica para realizar transacciones de cesión de derechos, en donde la antigua Ley no era muy clara.

De las novedades que trajeron consigo las reformas a la Ley Agraria fue la formación de asociaciones, la cual terminó con la prohibición señalada en la derogada Ley Federal de Reforma Agraria, cuya singular inserción se menciona en el Artículo 45°.- *Las tierras ejidales podrán ser objeto de cualquier contrato de asociación o aprovechamiento celebrado por el núcleo de población ejidal, o por los ejidatarios titulares, según se trate de tierras de uso común o parcelas, respectivamente. Los contratos que impliquen el uso de tierras ejidales por terceros tendrán una duración acorde al proyecto productivo correspondiente, no mayor a treinta años, prorrogables.*

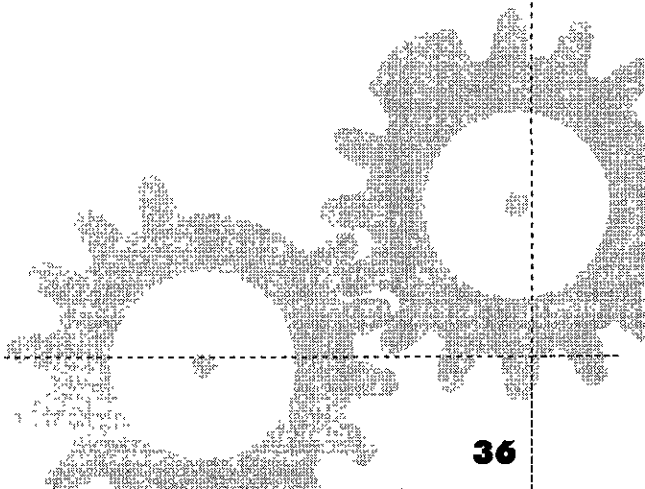
Esto terminó con la obligación de trabajar personalmente la tierra, como ocupación habitual, establecida por la fracción III del artículo 200 de la antigua Ley, y por ende, con la causa de

pérdida de derechos ejidales para quien no trabajara personalmente la tierra.

Con este dispositivo se da cumplimiento al espíritu de la reforma constitucional de 1992, que en teoría abre la legislación agraria a todas las posibilidades de asociación o aprovechamiento no solamente para atraer la inversión de otros sectores de la economía, en un marco pleno de certidumbre que permita la capitalización del campo mexicano, sino además, de manera prioritaria, para lograr el mejor aprovechamiento de los recursos ejidales, elevando los ingresos de los ejidatarios y comuneros, pudiendo ser más rentables que la venta o posesión ilegal de terrenos para asentamientos humanos irregulares.

*Artículo 50°.- Los ejidatarios y los ejidos podrán formar uniones de ejidos, asociaciones rurales de interés colectivo y cualquier tipo de sociedades mercantiles o civiles o de cualquier otra naturaleza que no estén prohibidos por la ley, para el mejor aprovechamiento de las tierras ejidales, así como para la comercialización y transformación de productos, la prestación de servicios y cualquiera otros objetos que permitan a los ejidatarios el mejor desarrollo de sus actividades.*

Esta disposición responde plenamente al espíritu de la reforma al artículo 27 constitucional y a los lineamientos de la nueva legislación agraria, que buscan consolidar el respeto a la libertad de los productores rurales y el reconocimiento pleno de su autonomía.



## Disolución de la propiedad

### Dominio Pleno

Con esta autonomía de la propiedad social, se obtiene el poder para utilizar una herramienta importantísima en el sector agroindustrial, pero más en el urbano, que le permite obtener la disolución de la propiedad comunal y ejidal, y pasarla a otro régimen por medio del "dominio pleno". Antiguamente la herramienta a utilizar para el cambio de régimen era el de expropiación, que más adelante veremos.

*Artículo 29°.- Cuando la asamblea resuelve terminar el régimen ejidal, el acuerdo respectivo será publicado en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico de mayor circulación en la localidad en que se ubique el ejido.*

*Previa liquidación de las obligaciones subsistentes del ejido, las tierras ejidales, con excepción de las que constituyen el área necesaria para el asentamiento humano, serán asignadas en pleno dominio a los ejidatarios de acuerdo a los derechos que les correspondan, excepto cuando se trate de bosques o selvas tropicales. La superficie de tierra asignada por este concepto a cada ejidatario no podrá rebasar los límites señalados a la pequeña propiedad. Si después de la asignación hubiere excedentes de tierra o se tratare de bosques tropicales, pasarán a propiedad de la nación.*

Al permitir la asignación de tierras ejidales en pleno dominio, se constituye otra verdadera excepción al régimen de propiedad de las tierras de uso social, establecido por la nueva legislación.

Se establece con esto, un procedimiento novedoso para la liquidación previa de las obligaciones subsistentes del ejido, para proceder a su disolución como persona moral. Esto es muy conveniente para evitar la asignación del dominio pleno dejando obligaciones pendientes, como ya ha sucedido en la práctica en ejidos ubicados totalmente dentro de áreas urbanas, cuyas tierras fueron asignadas por dominio pleno y posteriormente vendidas a particulares.

Artículo 75.- *En los casos de manifiesta utilidad para el núcleo de población ejidal, éste podrá transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles en las que participen el ejido o los ejidatarios conforme al siguiente procedimiento...*

Este artículo nos permite profundizar con mayor rigor jurídico en el análisis del régimen de propiedad ejidal y en la naturaleza del derecho de propiedad a que se refiere el artículo 9 de la ley, porque si el ejido, como ente dotado de personalidad jurídica, es propietario de los bienes ejidales, y conforme a este artículo reglamentario del texto constitucional, puede transmitir el dominio de las tierras de uso común a sociedades mercantiles o civiles. Como entidades de derecho privado, es evidente que les transmitirá un derecho real de propiedad con las características del derecho social, conforme al cual habrá de registrarse una vez perfeccionado el acto de aportación de acuerdo a la disposición que se comenta, sin las limitaciones que pesaban sobre aquél cuando estaba en el patrimonio ejidal.

El artículo 23 de la Ley Agraria menciona: *La Asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses ó con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento ó su costumbre. Serán de la competencia exclusiva de la asamblea los siguientes asuntos:*

*IX.- Autorización a los ejidatarios para que adopten el dominio pleno sobre sus parcelas y la aportación de las tierras de uso común a una sociedad, en los términos del artículo 75 de esta ley.*

Artículo 81.- *Cuando la mayor parte de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios en los términos del artículo 56, la asamblea, con las formalidades previstas a tal efecto por los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá resolver que los ejidatarios puedan a su vez adoptar el dominio pleno sobre dichas parcelas, cumpliendo lo previsto por esta ley.*

Por virtud de este procedimiento novedoso, el ejido transmite el derecho de propiedad pleno sobre una parcela que usufructuaba un ejidatario.

Esta disposición está formada de dos vértices que constituyen la primera parte del procedimiento y son:



- Que la mayoría de las parcelas de un ejido hayan sido delimitadas y asignadas a los ejidatarios, y
- Que se adopte un acuerdo de asamblea que resuelva que los ejidatarios puedan adoptar el dominio pleno de sus parcelas.

Artículo 82. *“Una vez que la asamblea hubiere adoptado la resolución prevista en el artículo anterior, los ejidatarios interesados podrán, en el momento que estimen pertinente, asumir el dominio pleno sobre sus parcelas, en cuyo caso solicitarán al Registro Agrario Nacional que las tierras de que se trate sean dadas de baja de dicho registro, el cual expedirá el título de propiedad respectivo, que será inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente a la localidad.*

*A Partir de la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional, las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común.”*

Este artículo se complementa con el anterior y determina el momento preciso en que opera la transmisión y adquisición del dominio pleno de una parcela ejidal.

Existen dos condiciones que se presentan en momentos diferentes: la del ejido o comunidad como persona moral y la del ejidatario o comunero interesado en asumir el dominio pleno sobre su parcela.

Al asumir el dominio pleno, (el cual determina el cambio de condición jurídica de las tierras ejidales de que se trate), y efectuar la cancelación de la inscripción correspondiente en el Registro Agrario Nacional las tierras dejarán de ser ejidales y quedarán sujetas a las disposiciones del derecho común, el cual puede llegar a tener un cambio con respecto a su régimen de propiedad, a privada.

Es claro que el objetivo de este trabajo no es realizar un análisis exhaustivo del proceso del “dominio público” que es un tema complejo y por ende poder llegar a realizar una tesis sobre “la afectabilidad en el espacio urbano” sino más bien, el interés es mostrar que existe un proceso alterno al de la expropiación respecto al cambio de régimen de propiedad, lo importante a

señalar en este caso, es que la ley no marca ninguna penalización o retroactividad si el fin del "dominio público" no se cumple y se emplea para algo opuesto a lo estipulado, como puede ser, para el uso urbano una vez obtenido el cambio de régimen de propiedad.

## Expropiación

El otro procedimiento de cambio con respecto al régimen de propiedad es el de la expropiación, para lo cual la Ley Agraria menciona en el Art. 43, *Los bienes ejidales y comunales podrán ser expropiados por alguna o algunas de las siguientes causas de utilidad pública.*

*II. "La realización de acciones para el ordenamiento urbano y ecológico, así como la creación y ampliación de reservas territoriales y áreas para el desarrollo urbano, la vivienda, la industria y el turismo".*

Con base en los acuerdos de coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios, así como en los convenios de concertación con los sectores social y privado, conforme a la fracción III del artículo 42 de la Ley General de Asentamientos Humanos, la Federación, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, promoverá: *"La adquisición o expropiación de terrenos ejidales o comunales, en coordinación con las autoridades agrarias que correspondan, de acuerdo a lo previsto en la Ley Agraria y en esta ley a favor de la federación, de las entidades de la administración pública federal, de los estados y de los municipios."*

*V.- "Regularización de la tenencia de la tierra urbana y rural".*

Por su parte, El Reglamento Interior de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de octubre de 1995, dispone en el Art. 3º. La comisión tiene por objeto: *I. Regularizar la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, en bienes ejidales o comunales.... A juicio de los afectados por expropiaciones, la comisión garantizará y/o entregará al núcleo agrario o a la institución que corresponda, las indemnizaciones a*

*que tengan derecho los núcleos de población ejidal o comunal con motivo de expropiaciones.”*

*Artículo 94 de la Ley Agraria. La expropiación deberá tramitarse ante la Secretaría de la Reforma Agraria. Deberá hacerse por decreto presidencial que determine la causa de utilidad pública y los bienes por expropiar y mediante indemnización. El monto de la indemnización será determinado por la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, atendiendo al valor comercial de los bienes expropiados; en el caso de la fracción V del artículo anterior, para la fijación del monto se atenderá a la cantidad que se cobrará por la regularización. El decreto deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y se notificará la expropiación al núcleo de población.*

*En los casos en que la Administración Pública Federal sea promovente, lo hará por conducto de la dependencia o entidad paraestatal que corresponda, según las funciones señaladas por la ley.*

*Los predios objeto de la expropiación sólo podrán ser ocupados mediante el pago o depósito del importe de la indemnización, que se hará de preferencia en el fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal o, en su defecto, mediante garantía suficiente.*

Como se puede observar, la irregularidad e ilegalidad en la propiedad de la tierra, la reconoce, solapa y promueve la Federación al incentivar estos mecanismos para la legalidad de la misma, ya que si se trataba de un proceso de regularización de la propiedad de la tierra, ésta hubiera sucumbido al término de las regularizaciones establecidas para tal fin, pero al contrario, parecería ser que éste es el único camino en donde la Federación busca dar respuesta a la necesidad de vivienda a la población, que en su mayoría es de escasos recursos, para así poder cumplir con la ley, permitiendo que se asienten en cualquier forma (ilegal) y después los regularicen.

Cabe mencionar que la misma Ley Agraria prohíbe la urbanización de tierras ejidales en distintos casos que se presenten declaratorias sobre de ellas. Estableciéndose en el Artículo 88. *“Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación*

*ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva."*

Se observa que la ley Agraria acatará lo dispuesto en las leyes locales de desarrollo urbano para el uso del suelo establecido, aunque se contradiga con los artículos antes señalados ya que icuántos asentamientos irregulares no se han regularizado en zonas que están normadas para áreas de preservación ecológicas!. Tenemos el caso de los asentamientos localizados en la Sierra de Santa Catarina en la Delegación de Iztapalapa o en la Sierra de Guadalupe en la Delegación Gustavo A. Madero.

### **Irregularidad en la Vivienda**

Para este tema el sinónimo más común aplicado en la sociedad es el llamado "asentamiento irregular", alrededor de esta denominación se especula mucho, por crear diferentes significados. Jurídicamente se trata de un conjunto de viviendas que se encuentran en una situación irregular, por tener una posesión ilegal del terreno, ya que ostentan un inmueble sin una posesión del título de propiedad, puesto que propiedad es diferente de posesión<sup>27</sup>. Esta situación no solamente se aplica a los asentamientos irregulares, hay casos de posesión ilegal, como por ejemplo cuando las propiedades quedan intestadas, en donde hay ilegalidad de posesión por quien ocupa el inmueble.

## *Antecedentes de reformas a la Constitución federal para la aplicación de programas parciales*

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos emanan diferentes objetivos para la aplicación de los Programas, aunado a esto la Constitución a través de la historia ha sufrido diferentes reformas que recaen en el interés del presente trabajo, siendo las más importantes:

---

<sup>27</sup> La diferencia radica en que una persona puede poseer un bien inmueble y no ser el propietario, como ejemplo, por medio del pago de una renta, el inquilino paga una x cantidad para tener posesión del inmueble, mas sin embargo, no le da derecho de propiedad.

1976.- Reforma N°11, publicada en el D.O.F. el 06 de febrero de 1976, iniciativa: decreto por el que se reforma el párrafo tercero del Artículo 27.

*La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierra, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...*

Esta reforma crea las bases para la aparición de la Ley General de Asentamientos Humanos, así como la Ley de Desarrollo urbano del Distrito Federal, ambas publicadas en el año de 1976.

1983.- Reforma N°8, publicada en el D.O.F. el 03 de febrero de 1983, iniciativa: decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*Establece que los Estados adopten, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y su organización política y administrativa: el municipio libre; conforme a las bases siguientes.*

Con estas modificaciones al artículo, los municipios tienen casi un control absoluto en lo que a materia urbana se refiere, como lo menciona el mismo artículo en su fracción III, y en el aspecto de administración arancelaria en su fracción IV, trayendo con esto que el propio ayuntamiento...

*en el ámbito de su competencia, propondrá a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

1987.- Reforma N°14, publicada en el D.O.F. el 10 de agosto de 1987, iniciativa: decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27; y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política.

*Con respecto al Artículo 27 En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;*

Con el objeto de cumplir las reformas previstas en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

*Y con respecto al Artículo 73 fracción XXIX-G de la Constitución El Congreso tiene la facultad; Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los gobiernos, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.*

Las reformas de los artículos anteriores dio pauta a la creación de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

1992.- Reforma N°15, publicada en el D.O.F. el 06 de enero 1992, iniciativa: decreto por el que se reforma el artículo 27; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

*El contenido en general plantea el impulso de la producción, la iniciativa creatividad de los campesinos y, el bienestar de sus familias. Así mismo, considera que se precisa examinar el marco jurídico y los programas que atañen al sector rural para que sean parte central de la modernización del País y de la elevación productiva del bienestar social.*

Fijando con esto nuevas reglas sobre la propiedad social y con esto modificando posteriormente a la Ley Agraria;

En general con estas modificaciones a la Constitución Federal, se afectan los derechos de uso, impactando marginalmente los de

disfrute y de disposición, todos ellos inherentes a la propiedad, porque queda claro que la Constitución dicta que *Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.*

### *Normatividad de los programas parciales*

Con la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos, las entidades federativas atribuyen responsabilidades a la Federación, en el ámbito que les compete y los Estados reafirman sus atribuciones emanadas de la Constitución Federal.

Artículo 8º.-*Corresponde a los entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las siguientes atribuciones:*

*I.-Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*II.-Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;*

*III.-Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta Ley;*

*IV.-Autorizar la fundación de centros de población;*

*V.-Participar en al planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esta Ley y de la legislación estatal de desarrollo urbano;*

*VI.-Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;*

*VII.-Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano;*

*VIII.-Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la*

*regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población;*

*IX.-Convenir con los respectivos municipios, la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de la leyes locales;*

*X.-Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano;*

*XI.-Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local;*

*XII.-Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano, y*

*XIII.-Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.*

Con respecto a las regulaciones a la propiedad en los centros de población la Ley General de Asentamientos Humanos ordena en el artículo 27º.-

*Para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27º constitucional en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.*

Siguiendo con el artículo 28º, el cual señala que *Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.*

Con base en lo dispuesto y con el derecho que facultó la anterior Ley, el Distrito Federal emite su primera Ley de Desarrollo Urbano, el 7 de enero de 1976, decretada por el entonces H. Congreso de la Unión, siendo hasta el 23 de Febrero de 1999, cuando aparece el último decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la



Ley de Desarrollo Urbano, por la I Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en donde por vez primera el Distrito Federal es Gobernado por un Jefe de Gobierno por medio de elección popular y no por el Presidente de la República.

Es prudente hacer referencia, que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, emana de lo dispuesto por el artículo 27º Constitucional y la Ley General de Asentamientos Humanos.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal dispone en su Artículo 1º.- *La presente Ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto:*

*I.-Fijar las normas básicas para planear, programar y regular el ordenamiento territorial y el desarrollo, mejoramiento, conservación y crecimiento urbano del Distrito Federal.*

*II.-Determinar los usos, destinos y reservas del suelo, su clasificación y zonificación; y*

*III.-Establecer las normas y principios básicos mediante los cuales se llevará a cabo el desarrollo urbano; y*

*a).-El ejercicio de las atribuciones de la Administración Pública del Distrito Federal;*

*b).-La participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas; y*

*c).-Las acciones de los particulares para que contribuyan al alcance de los objetivos y prioridades del desarrollo urbano y de los programas que se formulen para su ejecución.*

*Serán de aplicación supletoria a las disposiciones de esta Ley, la Ley General de Asentamientos Humanos, el Código Civil, la Ley Federal de Vivienda y la Ley Ambiental del Distrito Federal.*

Este artículo menciona que esta Ley es el eje rector para normar el desarrollo urbano en el Distrito Federal.

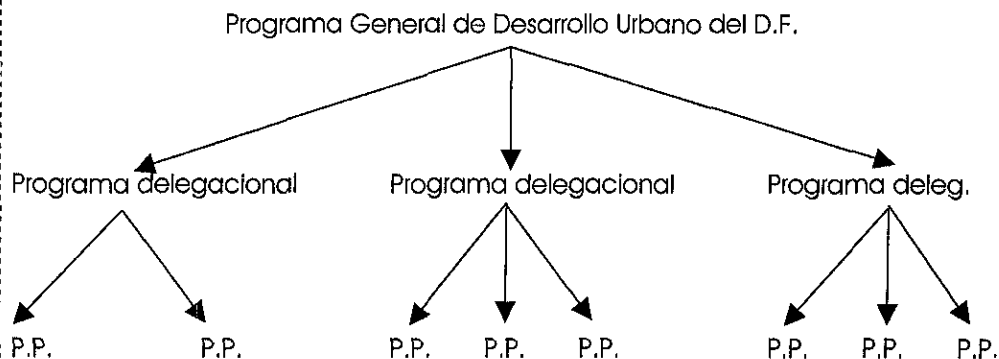
La misma Ley de desarrollo Urbano del Distrito Federal, señala en el artículo 16º el rango de actuación que tienen los programas para normar el desarrollo urbano;

*“La planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, que en conjunto*

*constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y es el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal.*

*Las acciones concurrentes de planeación, ordenamiento, usos, destinos y reservas de las zonas rurales se establecerán en concordancia con lo que disponga la Ley de la materia."*

Se puede observar que existe una jerarquía en los Programas aplicables para el desarrollo urbano, de los cuales el Programa General es el que rige y al cual se subordinan los restantes.



P.P. = Programa Parcial

De la subordinación el artículo 17° menciona lo siguiente.- *"El Programa General será congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.*

*Los programas delegacionales se subordinarán al Programa General y deberán ser congruentes entre sí.*

*Los programas parciales cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de dos o más delegaciones, se subordinarán al Programa General, y deberán ser congruentes entre sí, así como los programas delegacionales.*

*Los programas parciales cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de una sola delegación, se subordinarán a los programas delegacionales"*

Para efectos del estudio, se entiende perfectamente que el programa parcial debe ser coherente a lo estipulado en el

programa delegacional, el cual acatará la normatividad que en éste se encuentre, y si el programa parcial no es coherente con el delegacional, se tendrán que realizar las gestiones necesarias, para las modificaciones pertinentes en el programa delegacional, para que pueda tener legalidad el programa parcial.

Una vez que la Ley establece el rango de actuación de los programas, establece el proceso desde el contenido hasta la aprobación de los programas parciales como lo indican los siguientes artículos.

Artículo 7º.-*Para efectos de la presente Ley, se entenderá por;*

*II.-Clasificación del suelo: la división de la superficie del Distrito Federal;*

*XXVI.-Planeación del ordenamiento territorial: el proceso permanente y continuo de formulación, programación, presupuestación, ejecución, control, fomento, evaluación y revisión del ordenamiento territorial;*

*XXIX.-Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; el que contiene las directrices generales del desarrollo social, económico, político y cultural del Distrito Federal, de conformidad con el Estatuto;*

*XXX.-Programa General: es el que determina la estrategia, política, acciones y normas de ordenamiento del territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los programas delegacionales y parciales;*

*XXXI.-Programa Delegacional: el que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de una Delegación del Distrito Federal;*

*XXXII.-Programa Parcial: el que establece la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, en áreas específicas. Los Programas Parciales tienen un carácter especial adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas;*

*XXXVII.-Reservas: las áreas o predios de la Ciudad o centro de población que serán utilizados para su crecimiento;*

*XLI.-Sistema de Actuación: los sistemas mediante los cuales tanto los particulares, como la Administración Pública del Distrito Federal, podrá llevar a cabo la aplicación de los programas en los polígonos de actuación. Estos sistemas son:*

*actuación privada, actuación social, actualización por cooperación;*

Lo anterior hace referencia al significado de los instrumentos de planeación que se utilizan en el desarrollo urbano del distrito federal, para establecer clara diferencia entre estos.

Artículo 29º.- *El ordenamiento territorial, comprende el conjunto de las disposiciones que tiene por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal, con los asentamientos humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, la zonificación y las normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones, de imagen urbana, de equipamiento urbano, de impacto urbano y ambiental, y de anuncios.*

Este artículo define lo que es el ordenamiento territorial, al que se hace mención en todos los programas de desarrollo urbano que intervienen en el Distrito Federal.

Artículo 30º.- *El territorio del Distrito Federal se clasificará en el Programa General en:*

*I.- Suelo urbano: constituye el suelo urbano las zonas a las que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y por estar comprendidas fuera de las poligonales que determine el Programa General para el suelo de conservación; y*

*II.- Suelo de conservación: comprende el que lo amerite por su ubicación, extensión, vulnerabilidad y calidad; el que tenga impacto en el medio ambiente y en el ordenamiento territorial; los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero; las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Asimismo, comprende el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales.*

De entrada, con respecto al uso del suelo la Ley define para el Distrito Federal, una zonificación primaria: en urbano y de conservación, mencionando las características de cada uno de ellos.

Artículo 31º.- *Tanto en el suelo urbano como en el de conservación, el Programa General delimitará áreas de actuación y determinará objetivos y políticos específicos para cada una de ellas. Dentro de dichas áreas podrán establecerse polígonos de actuación, ajustándose a los programas delegacionales y parciales.*

*I.- Las áreas de actuación en el suelo urbano son:*

*a).-Áreas con potencial de desarrollo: las que corresponden a zonas que tienen grandes terrenos, sin construir, incorporados dentro del tejido urbano, que cuentan con accesibilidad y servicios donde pueden llevarse a cabo los proyectos de impacto urbano que determine el reglamento de esta Ley, apoyados en el programa de fomento económico, que incluyen equipamientos varios y otros usos complementarios;*

*b).-Áreas con potencial de mejoramiento: zonas habitacionales de población de bajos ingresos, con altos índices de deterioro y carencia de servicios urbanos, donde se requiere un fuerte impulso por parte del sector público para equilibrar sus condiciones y mejorar su integración con el resto de la ciudad;*

*c).-Áreas con potencial de reciclamiento: aquellas que cuentan con infraestructura vial y de transporte y servicios urbanos adecuados, localizadas en zonas de gran accesibilidad, generalmente ocupadas por vivienda unifamiliar de uno o dos niveles con grados de deterioro, las cuales podrían captar población adicional, un uso más densificado del suelo, recibir transferencias de potencialidades de desarrollo y ofrecer mejores condiciones de rentabilidad.*

*Se aplica también a zonas industriales, comerciales y de servicios deterioradas o abandonadas donde los procesos deben reconvertirse para ser competitivos y evitar impactos ecológicos*

*d)Áreas de conservación patrimonial: las que tiene valores históricos, arqueológicos, artísticos y típicos o que forman parte del patrimonio cultural urbano, así como las que sin estar formalmente clasificadas como*

tales, presenten características de unidad formal, que requieren atención especial para mantener y potenciar sus valores, en congruencia con la legislación aplicable al caso; y

e) Áreas de integración metropolitana: las ubicadas en ambos lados del límite del Distrito Federal, el Estado de México y el Estado de Morelos. Su planeación debe sujetarse a criterios comunes y su utilización tiende a mejorar las condiciones de integración entre ambas entidades.

II.- Las áreas de actuación en el suelo de conservación son:

a).- Áreas de rescate: Aquellas cuyas condiciones naturales han sido alteradas por las presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales y que requieren de acciones para establecer en lo posible su situación original.

Las obras que se realicen en dichas áreas se condicionarán a que se lleven a cabo acciones para restablecer el equilibrio ecológico.

Los programas establecerán los coeficientes máximos de ocupación y utilización del suelo para las mismas;

b) Áreas de preservación: las extensiones naturales que no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control del uso del suelo y para desarrollar en ellos actividades que sean compatibles con las función de preservación.

Sólo podrán realizarse en estas áreas, obras para instrumentar la preservación, compatibles con los objetivos señalados a las mismas, previo dictamen de la Secretaría del Medio Ambiente.

La legislación ambiental aplicable regulará adicionalmente dichas áreas; y

c) áreas de producción rural y agroindustrial: las destinadas a la producción agropecuaria, piscícola, turística, forestal y agroindustrial. La Ley de la materia determinará las concurrencias y las características de dicha producción.

Estas áreas podrán ser emisoras para transferencias de potencialidades de desarrollo, en beneficio de las mismas, en los términos que definan los programas y el artículo 51° de esta Ley.

Como se establece en este artículo, el suelo urbano y el de conservación contendrán áreas de actuación las cuales

determinan objetivos y políticas específicas para cada una. Interesante es observar que lo que corresponde al suelo de conservación, ninguna área de actuación contempla actividades urbanas dentro de éstas y mucho menos asentamientos humanos de cualquier tipo. A partir de estas áreas de actuación la Ley define lo que se le denomina zonificación secundaria.

Artículo 32º.- *Los usos, destinos y reservas del suelo que se determinarán en la zonificación son los siguientes:*

*I.-En suelo urbano:*

- a)Habitacional;*
- b)Comercial;*
- c)Servicios;*
- d)Industrial;*
- e)Equipamiento e Infraestructura;*
- f)Espacios Abiertos y;*
- g)Áreas Verdes, Parques y Jardines.*

*II.-En suelo de conservación:*

*a)Para las áreas de rescate ecológico:*

- 1.-Habitacional*
- 2.-Servicios*
- 3.-Turismo*
- 4.-Recreación*
- 5.-Forestal;*
- 6.-Equipamiento e Infraestructura*

*b)Para las áreas de preservación ecológica:*

- 1.-Piscícola;*
- 2.-Forestal, y*
- 3.-Equipamiento rural e infraestructura. Siempre y cuando no se vulnere y altere la vocación del suelo y su topografía.*

*c)Para las áreas de producción rural y agroindustrial:*

- 1.-Agrícola;*
- 2.-Pecuaria;*
- 3.-Piscícola;*
- 4.-Turística;*
- 5.-forestal;*
- 6.-Agroindustrial, y*
- 7.-Equipamiento e infraestructura*

*III.-La zonificación determinará los usos permitidos y prohibidos, así como los destinos y reservas de suelo para las*

*diversas zonas, determinadas en los programas y en el reglamento de esta Ley; dichas zonas podrán ser:*

*a).-Para suelo urbano: Habitacional; Habitacional con comercio; Habitacional con oficinas, Habitacional mixto; Equipamiento urbano e infraestructura; Industria; Espacios Abiertos; Áreas verdes; Centros de Barrio; entre otras.*

*b).-Para suelo de Conservación: Rescate Ecológico; Producción Rural - Agroindustrial; Preservación Ecológica; entre otras.*

*c).-Para Poblados Rurales: Habitacional Rural de Baja Densidad, Habitacional rural; Habitacional Rural con Comercio y Servicios; Equipamiento Rural; entre otras.*

*El reglamento de esta Ley, establecerá las clase de los usos y destinos a que se hace referencia en este artículo, así como la especificación de aquellos usos sujetos a licencia de uso del suelo.*

La Ley señala los diferentes usos y destinos que las áreas de actuación (zonificación secundaria) deben contener, es importante mencionar que no se guarda una congruencia entre este artículo y el anterior con respecto al área de rescate, ya que en el artículo anterior esa misma área no contempla el aspecto de habitacional y es más, la excluye, desde que se realizaron las modificaciones a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal el 23 de febrero de 1999, ya que la anterior Ley, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, con fecha del 29 de enero de 1996, contemplaba al final del párrafo del mismo artículo 31° lo siguiente "*en estas áreas se ubican los asentamientos humanos rurales*"; entonces, si los excluye, por ende no debería de haberse mencionado, en los usos a que se refiere este artículo, el de habitacional. No se sabe si haya sido un error o fue realizado con alevosía, lo cierto es que esto puede generar diferentes contradicciones.

*Artículo 35°.-Para coordinar las acciones previstas por la Ley General en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y vivienda, la Administración Pública del Distrito Federal determinará la constitución de reservas territoriales, considerando preferentemente los inmuebles no construidos y los que sean dedicados al reciclamiento, ubicados en zona urbana.*



La Ley es clara al mencionar que las reservas territoriales se localizan en suelo urbano y no de conservación, con esto se reafirma el supuesto plasmado en el comentario del artículo anterior, en el que se consideró se debe a un error el mencionar el uso habitacional en el suelo de rescate ecológico.

*Artículo 36º.- Los programas delegacionales y parciales al determinar las áreas de crecimiento de los poblados rurales deberán incorporar, previa consulta pública, el consentimiento de sus comunidades.*

El único crecimiento que contempla la Ley en el suelo de conservación ecológica es el de los poblados rurales, siempre y cuando en teoría sea para los propios pobladores y trabajadores de las tierras agrícolas, agroindustriales, forestales o cualquiera otra que marque la Ley dentro del suelo de conservación.

Para la aprobación de los Programas Parciales, la Ley establece en su:

*Artículo 23.- La elaboración, aprobación e inscripción del Programa General y de los Programas Parciales que comprendan, en parte o totalmente, a más de una delegación, así como sus modificaciones, se sujetarán al siguiente procedimiento:*

*I.-La Secretaría publicará el aviso del inicio del proceso de elaboración del programa o de sus modificaciones, en la Gaceta del Distrito Federal y en un diario de mayor circulación en el Distrito Federal, por una vez,*

*II.-La Secretaría procederá a elaborar el proyecto del programa o de sus modificaciones en los casos a que se refiere el artículo 26, fracción III de esta Ley;*

*III.-Una vez que haya sido integrado el proyecto, la Secretaría publicará, por una vez, el aviso de que se inicia la consulta pública, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y en un diario de mayor circulación en el Distrito Federal, de acuerdo con las siguientes bases:*

*a).-En las publicaciones se indicará el plazo de la consulta pública, así como el lugar y la fecha de la o de las audiencias públicas que se llevarán a cabo en ese periodo;*

*b).-En la audiencia o audiencias los interesados pueden presentar por escrito los planteamientos que se*

consideren respecto al proyecto del programa o de sus modificaciones;

c).-Los planteamientos que hayan sido formulados por escrito y que hayan sido considerados improcedentes, deberán dictaminarse por escrito; y

d).-El dictamen a que se refiere el inciso anterior estará a consulta de los interesados, en las oficinas de la Secretaría.

IV.-Una vez que determine el plazo de consulta pública, la Secretaría incorporará al proyecto las observaciones que considere procedentes;

V.-La Secretaría, una vez concluida la etapa anterior, remitirá el proyecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; adjuntando las opiniones y dictámenes de las dependencias de la administración pública y comités vecinales consultados; así como, los resultados de la consulta pública, según el caso.

VI.-Si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal no tuviere observaciones que hacer lo deberá remitir a la Asamblea; adjuntando el expediente que le fue remitido a la Secretaría;

VII.-Si el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tuviere observaciones, lo devolverá a la Secretaría;

VIII.-En el caso de la fracción anterior, la Secretaría hará los ajustes procedentes al proyecto y lo volverá a remitir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, continuando el trámite a que se refiere la fracción VI de este artículo;

IX.-Una vez que la Asamblea apruebe el programa lo enviará al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para su promulgación;

X.-En el caso de que la Asamblea tuviere observaciones, lo devolverá al Jefe de Gobierno del Distrito Federal con sus observaciones, quien, a su vez, lo enviará al Secretario para que haga los ajustes correspondientes;

XI.-En el caso de la fracción anterior, la Secretaría hará los ajustes procedentes al proyecto y lo volverá a remitir al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, continuando el trámite a que se refiere la fracción VI de este artículo;

XII.-El jefe de Gobierno del Distrito Federal ordenará publicar el programa en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y solicitará, para mayor difusión, su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

*XIII.-Una vez publicado el programa, se inscribirá en el Registro de los Planes y Programas y en el Registro Público de la Propiedad; y*

*XIV.-El Programa surtirá efectos al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.*

*Los términos en que se lleva a cabo el procedimiento anterior estarán determinados en el Reglamento de esta Ley.*

La Ley indica el procedimiento que debe de seguir la elaboración, aprobación e Inscripción de los programas parciales, aunque como veremos en el capítulo siguiente, en la realidad este procedimiento puede tener diferentes obstáculos que impidan la conclusión de su objetivo. Es importante mencionar que la misma Ley no establece marca un tiempo máximo para la elaboración de este procedimiento, lo cual debería ser considerado para poder delimitarlo debidamente en tiempo y espacio.

La ley hace mención de la aplicación de los Programas en el: Artículo 22º.- *En la aplicación de los programas se observarán las siguientes disposiciones:*

*I.-Las personas físicas o morales, públicas o privadas, están obligadas a la exacta observancia de los programas en cuanto a la planeación y ejecución de obras públicas o privadas y al uso y aprovechamiento de los bienes inmuebles ubicados en el Distrito Federal;*

*II.-Los Programas sectoriales y anuales en materia de desarrollo urbano, que elabore la Administración Pública del Distrito Federal, como son los de reservas territoriales, agua potable, drenaje, transporte y vialidad, vivienda, medio ambiente y equipamiento urbano, se deberán ajustar a los dispuesto por los programas;*

*III.-Todos los actos jurídicos relacionados con la transmisión de propiedad de inmuebles o con su uso y aprovechamiento, deberán contener las cláusulas correspondientes a su utilización, de conformidad con los programas. Los fedatarios públicos, en su caso, deberán acompañar al apéndice de las escrituras las certificaciones en que se acredite lo anterior; en el caso de que existan derechos adquiridos en los términos de la fracción siguiente, se deberá acompañar la certificación que lo acredite;*

*IV.-El reconocimiento de los derechos adquiridos por los propietarios, poseedores, o sus causahabientes respecto de los usos del suelo; que de manera legítima y continua han aprovechado respecto de un bien inmueble en su totalidad o unidades identificables de éste; siempre y cuando estén en alguno de los siguientes supuestos:*

*a).-Para usos cuyo aprovechamiento se haya iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de los planes parciales de desarrollo urbano aprobados y publicados en el año de 1982, debiendo además cumplir con las disposiciones legales vigentes en la fecha en que se inició el uso; incluyendo el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, o*

*b).-Para usos que se hayan determinado como permitidos en los planes o programas parciales de desarrollo urbano que se hayan aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de mayo de 1982 y hasta antes de la entrada en vigor de los programas vigentes y cuyo aprovechamiento se haya iniciado en este periodo. El reconocimiento del uso no exime el cumplimiento de las demás disposiciones vigentes en la fecha en que se inició el uso, incluyendo el Reglamento de Construcciones.*

*Los derechos adquiridos prescriben por la falta de continuidad en el aprovechamiento del uso del suelo que se haya acreditado, durante un periodo de un año, sin razón legal para interrumpir este plazo en los términos del Código Civil, o por aprovechar el inmueble o unidad identificable de éste con un uso del suelo diferente al acreditado. En el caso de prescripción de derechos adquiridos, serán aplicables la zonificación y las normas de ordenación que determine el programa en vigor en donde se ubique el inmueble o unidad identificable de que se trate.*

*La documentación para reconocer los derechos adquiridos, respecto de los usos del suelo, deberá ser original o copia certificada de la misma, que pruebe fehacientemente su uso y aprovechamiento legítimo y continuo. En el caso de documentación apócrifa, se actuará conforme lo señala el artículo 87 de esta Ley.*

*V.-Si una construcción o instalación se destruye o requiere demolerse, el propietario poseedor, en los términos del Código Civil, de conformidad con sus derechos adquiridos, la*

*podrá volver a edificar hasta una superficie igual a la destruida o demolida, conservando el mismo uso; y*

*VI.-Los propietarios o poseedores, en los términos del Código Civil, conservarán dichos derechos adquiridos, pero no podrán realizar obras de ampliación, aumento de volumen o modificaciones de los fines, salvo que se sujeten a los programas.*

En el artículo antes mencionado se identifica que ningún habitante del Distrito Federal está absuelto de cumplir con lo señalado en los Programas de Desarrollo Urbano que establece la Ley mediante la zonificación, la cual determina los usos permitidos y prohibidos para las diversas zonas del Distrito Federal, como lo indica la Ley en el artículo 32 mencionado anteriormente.

Con esto queda muy claro que independientemente del régimen de propiedad a que estén sujetos los bienes inmuebles, sea ésta pública, social o privada, están sujetos a las determinaciones de las normas urbanísticas que dispone la zonificación, tanto en el área urbana como en el área de conservación ecológica.

### Consideraciones

Haciendo hincapié en lo antes señalado, la Ley Agraria en su artículo 2º párrafo segundo indica

*El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta Ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y el equilibrio ecológico, se ajustará a lo dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás Leyes aplicables”.*

En congruencia con lo antes expuesto, la Ley General de Asentamientos Humanos, señala en su artículo 28º.-

*Las áreas y predios de un centro de población, cualquiera que sea su régimen jurídico, están sujetos a las disposiciones que en materia de ordenación urbana dicten las autoridades conforme a esta Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.*

*Las tierras agrícolas y forestales, así como las destinadas a la preservación ecológica, deberán utilizarse preferentemente en dichas actividades o fines.*

Dentro de esas disposiciones jurídicas, se encuentra la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, su Reglamento y los Programas de Desarrollo General, Delegacionales y Parciales.

En el artículo 2º fracción III, la misma Ley General de Asentamientos humanos se refiere a lo que se entenderá por Centro de Población

*Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos.*

Esto es relevante para el tema de la aplicabilidad, u operación por lo expuesto en el artículo 28º antes mencionado del mismo ordenamiento.

De acuerdo a lo anterior, en los términos del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en su Artículo 30º, todo el territorio del Distrito Federal está sujeto a la zonificación primaria, que lo clasifica en suelo urbano y suelo de conservación, lo que lo constituye en un centro de población en el que es aplicable el artículo 28 de la Ley General de Asentamientos Humanos.

En este mismo sentido, resulta aplicable lo dispuesto por los artículos 38 y 39 de la Ley General de Asentamientos Humanos, que señala:

Artículo 38º. *El aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta Ley, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.*

Artículo 39º. *Para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido*

*asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad.*

En consecuencia, no existen excepciones o regímenes de propiedad a los que no les sea aplicable el régimen de usos de suelo y normatividad urbana contenida en los programas de desarrollo urbano, en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y su Reglamento.

## Conclusión

Es importante aclarar, que en este apartado no se justificará la decisión de la elaboración de los Programas Parciales en el suelo de conservación, si no que las conclusiones se hacen con apego a la Ley.

Se ha podido establecer a lo largo del análisis del presente capítulo, que la legislación dicta cuáles son los usos y destinos del suelo que se pueden establecer en el suelo urbano y de conservación, enmarcadas en las zonificaciones primaria y secundaria. Y que todo tipo de propiedad, cual sea su situación jurídica deberá acatar lo dispuesto por la Ley y los Programas locales.

De este análisis legal se pueden obtener varias consideraciones, pero la fundamental y la que nos interesa para el tema en estudio, es la que corresponde a la inoperancia de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, en el suelo de conservación ecológica y en especial el caso del Gavillero.

La inoperancia radica en:

- Que no hay congruencia con lo normado y una política de acceso al suelo para estratos de ingresos bajos.
- Los Programas Parciales, son ilegales por lo tanto la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, no puede aprobar un Programa Parcial que viole, con lo establecido en la Ley, y al no aprobarse el Programa no puede ser operable porque

nunca se publicaría en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal, así como tampoco se inscribiría en el Registro de los Planes y Programas, ni en el Registro Público de la Propiedad; como lo dicta el artículo 23 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Y son ilegales por:

- Estar fuera de norma.
- Estar prohibido el uso habitacional en el área de conservación ecológica.
- Por no ser congruente con su Instrumento superior de planeación, que es el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, en el cual no se encuentra considerado los asentamientos irregulares y mucho menos se establece que en esa área se realice algún Programa Parcial (en el caso del Gavillero).
- Por no existir como ciudadano al no reconocer la autoridad su existencia en el Programa Delegacional.



A través del análisis de un caso de estudio reciente (1998-1999), se identificarán cuáles son los factores que inciden en la inoperancia de un Programa Parcial de Desarrollo Urbano, en este caso el del "El Gavillero". Así como los procesos de elaboración, gestión, aprobación, y la participación de los actores involucrados.

#### ¿Cuál es el objetivo del Programa Parcial de Desarrollo Urbano?

Para poder entender el proceso de elaboración del Programa Parcial es indispensable saber, cual es el objetivo que persigue dicho instrumento y el fin que éste pueda generar para los intereses de los actores involucrados en la sociedad, desde el punto de vista de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Los objetivos que la SEDUVI tiene contemplados para este tipo de instrumento, se establecen en los Términos de Referencia para la elaboración del Programa Parcial de Desarrollo Urbano de "El Gavillero" y son:

- Contar con un instrumento regulador de los usos del suelo, ordenador de las actividades urbanas, predictor y corrector del deterioro ambiental, de preservación y de protección civil; a partir de las demandas y aspiraciones concretas de la sociedad, que permita la instrumentación objetiva de las acciones, por constituir el nivel de planeación más puntual y próximo a la sociedad.
- Definir un esquema de planeación y gestión del desarrollo urbano que ofrezca certidumbre a la sociedad.
- Promover la participación ciudadana en la elaboración, instrumentación, seguimiento y evaluación de los Programas.
- Involucrar como instancias correspondientes a las otras Secretarías del Gobierno Central.

Por otra parte, el objetivo que se menciona para un Programa Parcial en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito

Federal, en la sección referente a "Instrumentos de Planeación" es lo siguiente:

En los programas parciales se precisará y detallará la zonificación para subáreas de las delegaciones, cuando así lo convengan las autoridades delegacionales y las organizaciones de vecinos por iniciativa gubernamental, de las organizaciones vecinales o de los promotores del desarrollo urbano.

*Tal zonificación especificará los usos prohibidos, acotará las normas oficiales urbano-ambientales referidas abajo y se instaurará mediante la expedición de programas parciales.*

*En complemento a lo anterior, la zonificación podrá consignar también los destinos del suelo previstos para la realización de programas o proyectos estratégicos gubernamentales.*

*La zonificación, que determina el tipo y la intensidad del aprovechamiento del suelo, será complementada con la aplicación y el control del cumplimiento de estándares de desempeño o "normas oficiales urbano-ambientales", entendidas éstas como los parámetros límite permisibles de afectación al entorno con usos del suelo o con establecimientos de diversos tipos, en términos del aprovechamiento de la capacidad instalada de infraestructura y servicios urbanos - generación de tráfico, estacionamiento en la vía pública, consumo de agua, entre otros - o de la afectación al medio ambiente - contaminación del aire y del agua, generación de ruido y desechos sólidos-.*

Se han transcrito estas dos definiciones, para reconocer las diferencias que puedan existir a la hora de la elaboración del Programa Parcial y poder identificar cuáles son los factores de la inoperancia de los mismos, en el suelo de conservación ecológica.

En el cuadro siguiente se presentan las características principales de los objetivos que se plasmaron anteriormente, para poder localizar diferencias entre éstas.

SEDUVI (Términos de Referencia)	Programa General de Desarrollo Urbano
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instrumento regulador de los usos del suelo</li> <li>▪ Instrumentación objetiva de acciones</li> <li>▪ Integrar un esquema de planeación y gestión del desarrollo urbano</li> <li>▪ Promover la participación ciudadana</li> <li>▪ Involucrar otras Instancias correspondientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Instrumento de regulación <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Zonificación del suelo</li> <li>○ Usos permitidos y prohibidos</li> <li>○ Incorpora destinos del suelo</li> <li>○ Normas urbano-ambientales</li> </ul> </li> </ul>

Por lo que se ve, el objetivo que persigue la SEDUVI con el Programa Parcial, va más allá de los alcances para lo que es concebido este instrumento, puesto que en comparación con el objetivo del Programa General de Desarrollo Urbano, el Programa Parcial es sólo un instrumento de regulación del suelo, normando los usos y destinos, en una zonificación secundaria determinando el tipo y la intensidad del aprovechamiento del suelo a través de un plano que contenga una tabla de compatibilidad de usos. Éstos son, los *instrumentos de regulación* a los que se refiere el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. En el medio profesional urbanístico este último es el objetivo que se maneja para la elaboración de un Programa Parcial.

### *Aspectos generales del sitio*

#### El sitio

A continuación se presentará una panorámica general de la situación que presentaba el área de estudio, en los meses de agosto a octubre de 1998, para que el lector pueda entender la problemática que prevalecía, cabe mencionar que parte de lo plasmado en esta sección, se tomó del documento correspondiente al diagnóstico del Programa Parcial "El Gavillero", realizado por la empresa TAU s.a. de c.v.

El Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero", se localiza en la Delegación La Magdalena Contreras, situada al sur del Distrito Federal, contando en su territorio con suelo urbano y de conservación ecológica, siendo en este último donde se localiza el Programa Parcial, el cual está conformado por seis asentamientos irregulares:

- 1) Ladera de Chisto
- 2) Sub-Estación
- 3) El Gavillero
- 4) Ixtlahuaitongo
- 5) Chichicarpa
- 6) Tierra Colorada.

El área total del Programa Parcial "El Gavillero", incluye no sólo la correspondiente a cada uno de los asentamientos humanos, que lo conforman, sino también la superficie que en el Programa Delegacional vigente aparece como de Producción Rural Agroindustrial (PRA), integrándose así una extensión de 271.45 has.

La superficie total de los seis asentamientos irregulares es de 143.05 hectáreas. El paraje Chichicarpa por ser de muy poca importancia desde el punto de vista de la cantidad de personas, con tan sólo 106 habitantes asentadas en él, se considera un asentamiento francamente rural y todavía al margen de presiones demográficas. Sin embargo, esto no garantiza que su territorio este libre de un proceso de ocupación de suelo similar a los otros 5 asentamientos, así como de la ilegalidad e irregularidad en la que se encuentran.

### Proceso de crecimiento

En las últimas dos décadas, la Delegación Magdalena Contreras ha multiplicado 5 veces su población. Esta misma dinámica ha presionado a los terrenos del suelo de conservación ecológica, entre los cuales se localiza el Área de Estudio y los efectos de esta presión se expresan de manera clara en el territorio.

El análisis sobre una serie de fotografías aéreas, indican que hace 25 años, en 1973 los asentamientos en el área de estudio, mostraban la siguiente situación: Ladera del Chisto ocupaba un 20% de su superficie urbanizada actual y Sub-Estación, El Gavillero

e Ixtlahualtongo contaban con más o menos 10 viviendas cada uno. Por su parte, Tierra Colorada todavía se mantenía sin uso de suelo "urbano" (ver foto 1).

Quince años después en 1988, como producto de la impresionante expansión de Padlerna en la Delegación Tlalpan y por el sismo ocurrido en 1985, se detectan algunos asentamientos a lo largo de la calle principal del asentamiento de Tierra Colorada, así como, en áreas colindantes con Chichicasca y el límite delegacional. Al mismo tiempo en Ixtlahualtongo se incrementa el número de viviendas en sus laderas. La zona de El Gavillero y Sub-Estación, presentan un incremento notable en construcciones, principalmente en torno a las instalaciones de la Comisión Federal de Electricidad que le dan nombre al asentamiento y particularmente en el derecho de vía del ferrocarril México-Cuernavaca. Ladera del Chisto continúa su expansión por efecto del crecimiento del propio pueblo de San Nicolás Totolapan. En Tierra Colorada, empiezan a aparecer viviendas en zonas cercanas al límite delegacional y a lo largo de las calles principales que se empezaban a conformar (ver foto2).

Cinco años después, en 1993, tanto Ladera de Chisto, como El Gavillero y Sub-Estación no presentan un crecimiento significativo. En cambio, Ixtlahualtongo y Tierra Colorada, experimentan como probable efecto de la secuela del sismo de 1985 una ocupación impresionante, sobre todo este último asentamiento, en las calles principales (ver foto3).

El crecimiento más fuerte ha sido sin duda, el del período de 1993 a la fecha, pues de acuerdo al testimonio fotográfico de fines de 1997, Ladera de Chisto, El Gavillero y Sub-Estación, manifiestan un intenso proceso de construcción de viviendas, así como, Ixtlahualtongo, en su planicie central. Por su parte, Tierra Colorada aparece como la de mayor polarización; en buena medida este incremento por desgracia, se da en zonas de alto riesgo, llegándose a la fecha a un escenario tendencial que seguramente de no frenarse, seguirá incrementándose de manera exponencial (ver foto 4).

Foto 1 (1973)

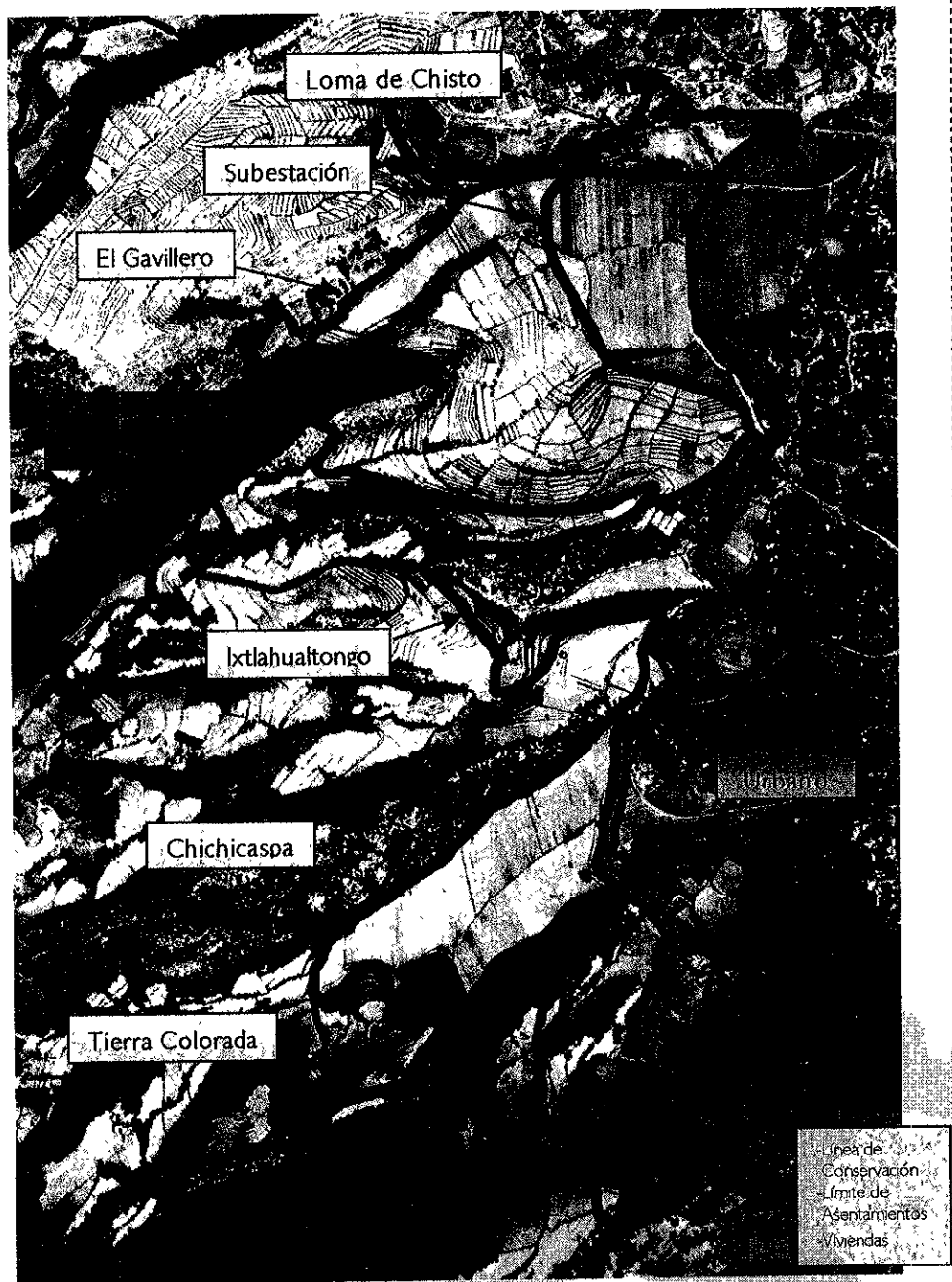


Foto 2 (1988)

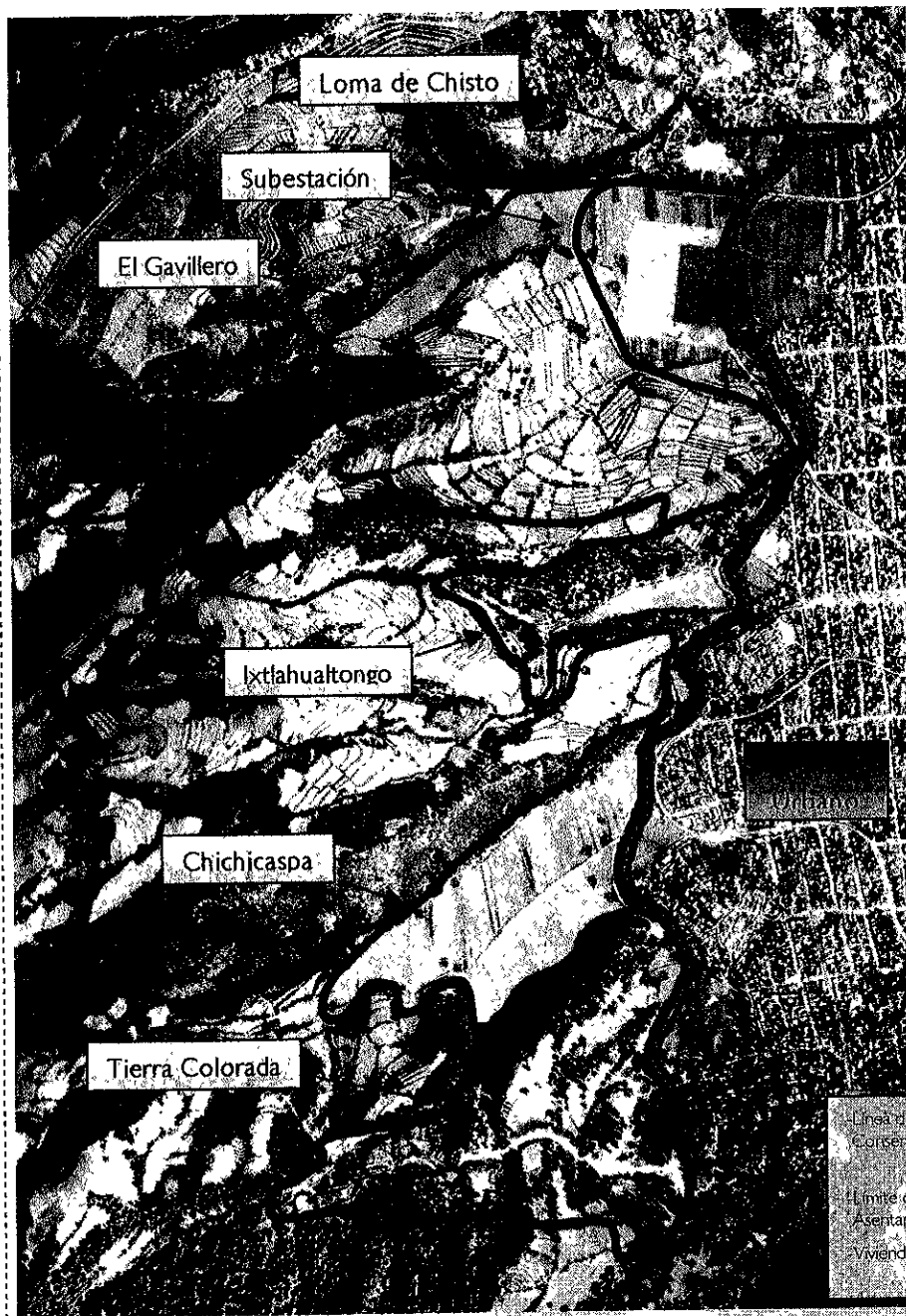


Foto 3 (1993)

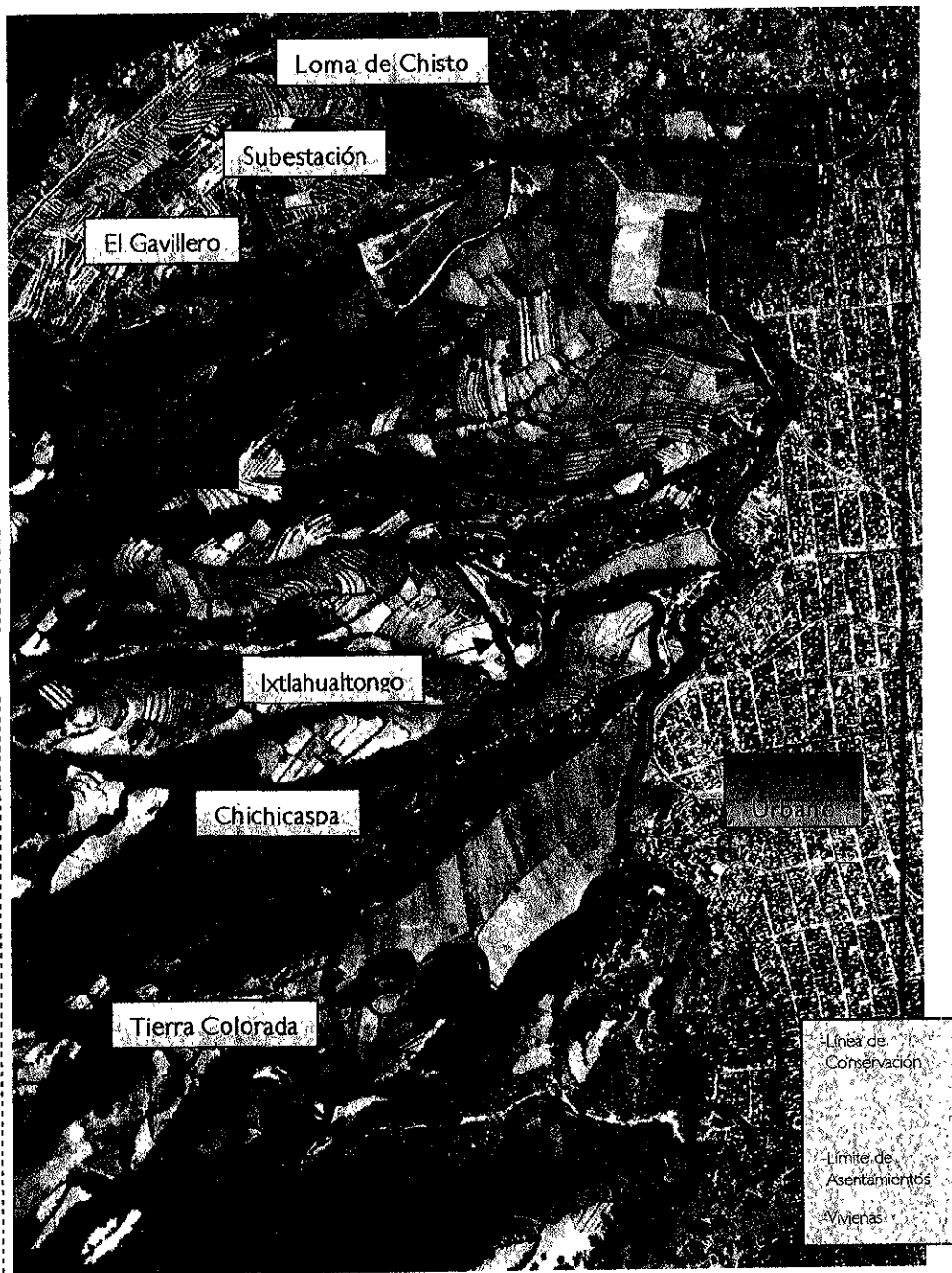
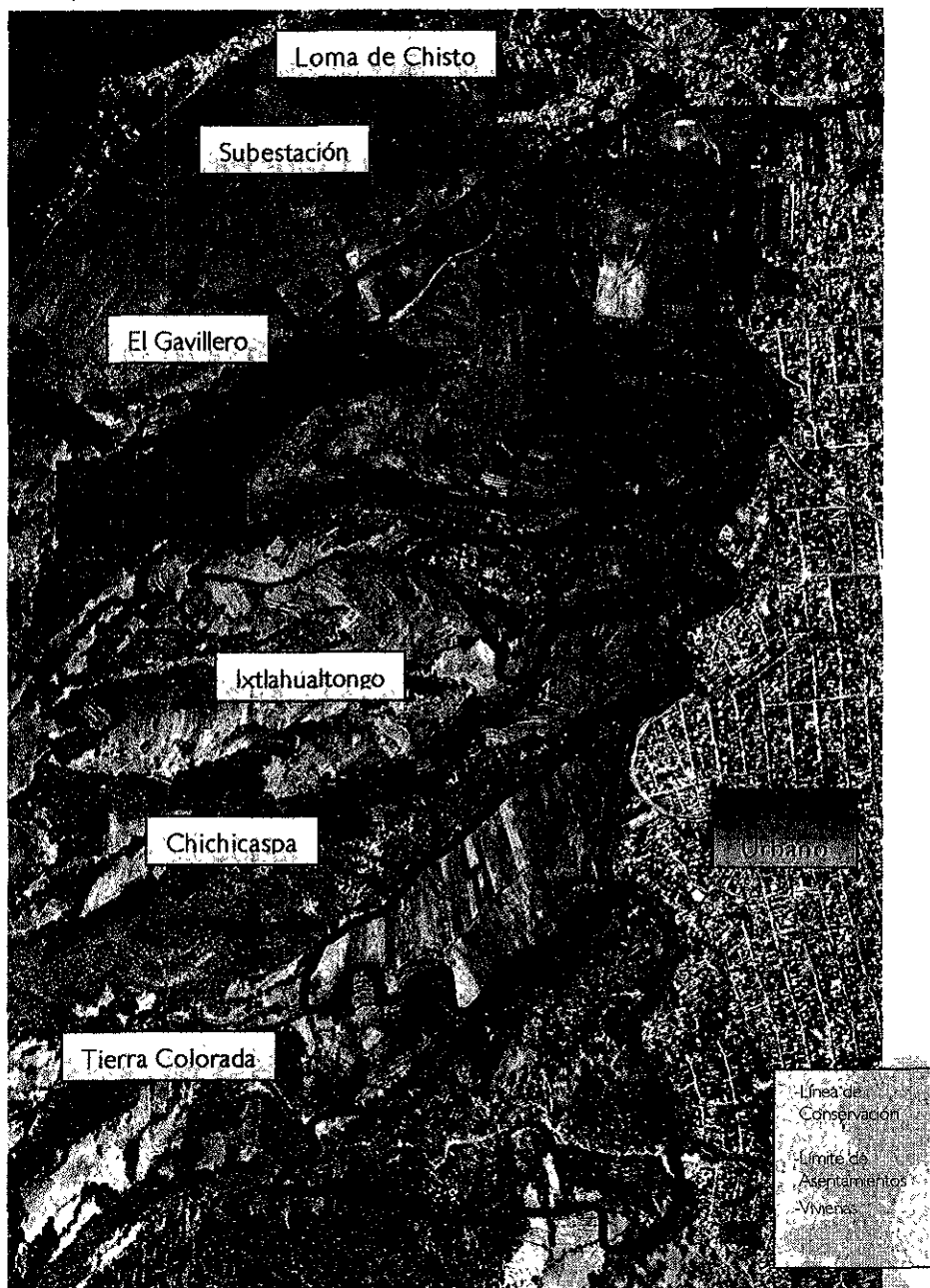




Foto 4 (1997)



Loma de Chisto

Subestación

El Gavillero

Ixtlahuatongo

Chichicarpa

Tierra Colorada

Urbano

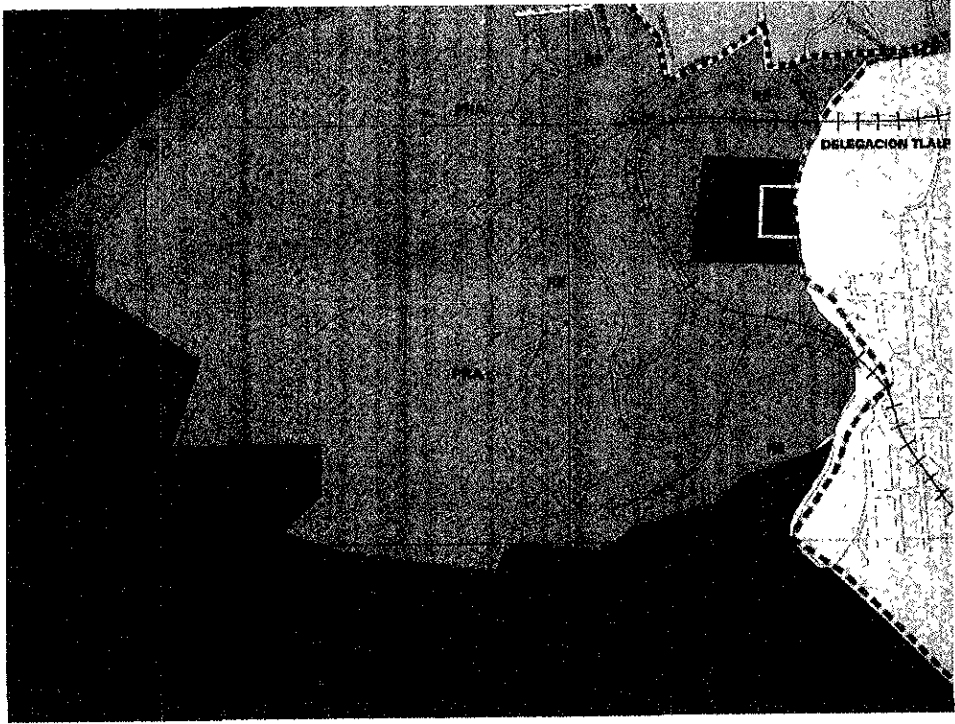
Línea de Conservación  
Límite de Asentamientos  
Veredas

## Normatividad vigente

La normatividad que tiene en suelo donde se ubican los asentamientos irregulares, (la cual está definida en el Programa Delegacional de La Magdalena Contreras, en su versión de 1997) es de clasificación Rescate-Ecológico (RE) específicamente en la zona de: Ladera de Chisto, El Gavillero y Subestación y parte de Ixtlahualtongo

Los asentamientos: Ixtlahualtongo, Tierra Colorada y Chichicarpa, se encuentran en franca zona de preservación ecológica (PE).

Como se analizó en el capítulo anterior, la normatividad que marca la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal en el artículo 32° para el suelo de conservación, excluye todo tipo de uso habitacional; en consecuencia éstos asentamientos se encuentran localizados fuera de la norma que establece la Ley, siendo ilegales desde el punto de vista jurídico y por consiguiente, se considera este aspecto o situación como uno de los factores de la inoperancia de este tipo de Programas Parciales Ilegales, como se mencionó en el capítulo II.



## Demografía

El análisis demográfico nos arroja una población total de 7,855 habitantes, de los cuales Tierra Colorada aloja a 4,110, que representan el 52.3%, El Gavillero tiene 1,038 que significa 13.2%, en Ixtlahualtongo habitan 1,034 equivalente al 13.2%, Ladera de Chisto tiene 876 es decir el 11.2%; Subestación 691 que

representan el 8.8% y finalmente Chichicaspa con sólo 106 habitantes lo que significa el 1.3% restante.

ASPECTOS POBLACIONALES DE LA ZONA DE ESTUDIO,  
JULIO DE 1998

Poblado	Población Total	%	Hombres	Mujeres	Familias	Densidad de Población (hab./has.)
Tierra Colorada	4,110	52.3	2,043	2,067	934	100.0
Ixtlahualtongo	1,034	13.2	514	520	235	55.26
El Gavillero	1,038	13.2	516	522	236	17.9
Subestación	691	8.8	343	348	157	37.5
Ladera de Chisto	876	11.2	435	441	199	128
Chichicaspa	106	1.3	53	53	24	4.32
Total	7,855	100	3,751	3,796	1,785	446.9

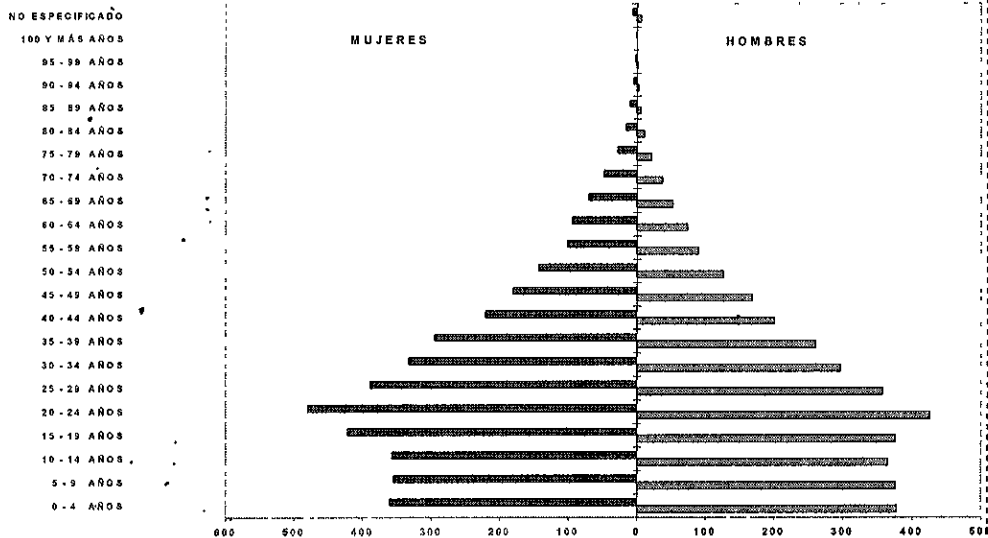
Fuente: Elaborado por TAU con datos del Muestro Aleatorio Estratificado sobre la Zona de Estudio. Metodología propia.

La distribución poblacional muestra una densidad muy baja, por la dispersión de las viviendas, siendo este indicador global de 10.65 viv./ha y a nivel de asentamiento, el más alto es el de Loma de Chisto con 29.10 hab/ha.

Por otra parte, la tasa de crecimiento de los asentamientos registran cifras por arriba del 9%, considerándose muy alta para el estándar de la ciudad.

Un hecho significativo es que prácticamente el 70% de la población es mayor de los 12 años, lo cual resulta muy ilustrativo en términos de modificación de las "pirámides de edades" tradicionales y por supuesto, en cuanto a presiones existentes en el terreno del mercado laboral y de educación media, pero más aun nos indica que esta población en pocos años van a tener necesidad de espacios donde habitar y con toda seguridad se presentará el fenómeno de desdoblamiento y el de redensificación del asentamiento.

## POBLACIÓN POR GRUPOS QUINQUENALES DE EDAD DE LA ZONA DE ESTUDIO, 1998



Fuente: Elaborado por TAU con metodología propia

### Aspectos Económicos

De acuerdo a la encuesta realizada en cada uno de los asentamientos considerados, se tiene que el 55.61% de la población ocupada, corresponde al sector terciario (comercio y servicios), el 30.14% al secundario (industria) y sólo el 2.80% al sector primario, específicamente en el agropecuario.

Este último dato es consistente con el hecho que antes se ha señalado, en el sentido de la reducción en la producción y en las actividades de este sector que en el último quinquenio censado fue del 15%, menor en términos de superficie sembrada y cosechada con respecto al inmediato anterior.

A nivel de asentamiento cabe destacar, que Ixtlahuatlango presenta el porcentaje más alto de población ocupada en el sector agropecuario, con el 20%, de los cuales tan sólo el 8% posee conocimientos especializados. Lo anterior contrasta con

0.72% de población ocupada en el sector primario en Tierra Colorada.

Con relación a la población ocupada en el sector secundario, El Gavillero y Sub-Estación presentan porcentajes del orden de 42 y 60% respectivamente. En Tierra Colorada, casi el 90% de la población ocupada tiene experiencia laboral en los servicios.

## Empleo

A pesar de que en la zona de estudio, una proporción importante de la población económicamente activa cuenta con empleo aparente y con experiencia laboral, el número de horas que trabajan a la semana, indica que cerca del 80% es sub-empleado. En este sentido, Ixtlahualtongo muestra un mayor equilibrio al presentar un 46% de personas empleadas por un 54% de desempleados, por el contrario El Gavillero tiene un porcentaje que alcanza más del 82% de la población económicamente activa en situación de franco sub-empleo, al igual que el asentamiento vecino de Sub-Estación que llega a un poco más del 70%.

Otro aspecto de suma importancia para aspirar a la autosuficiencia urbana, es que prácticamente el 80% de la población ocupada de la zona de estudio, tiene su empleo fuera de la Delegación, lo cual confirma la situación que se ha percibido, de que la misma tiene un carácter de "ciudad-dormitorio", con los consecuentes efectos en gastos de transporte, pérdida de horas-hombre en los desplazamientos, menor tiempo dedicado a la recreación y a estar con la familia y por supuesto, al incremento de la contaminación por los viajes generados.

Con relación a los empleos establecidos, la investigación de campo reveló que el número de ellos es poco significativo, pues se trata de pequeños establecimientos comerciales de tipo familiar y por tanto de autoempleo, en el que cada uno de ellos, ocupa 4 personas al máximo.

## Aspectos Urbanos

En una visión integral y sintetizada de los asentamientos que conforman el programa parcial, se ponen de manifiesto las siguientes características físico-espaciales:

La **contaminación al ambiente** se genera principalmente por la falta de servicios urbanos en los asentamientos, son los mismos pobladores los que resuelven sus necesidades de una manera inadecuada para el ambiente. Por un lado está la **basura** que por encontrarse el asentamiento en zonas abruptas, con pendientes que ascienden a más del 25%, carentes de pavimentación, hacen imposible el acceso de un medio de transporte para su recolección, generándose aproximadamente 10.2 toneladas de basura diariamente. Éstas son depositadas en parte, en barrancas y cuerpos de agua localizados en la zona. Sólo en las partes accesibles al camión de la basura utilizan el servicio delegacional de limpia. Las **agua negras** es un problema crítico, en virtud de que, ante la ausencia de drenaje, las aguas residuales de origen doméstico se depositan en las barrancas, ríos y arroyos, principalmente en los ríos Eslava y Magdalena. El volumen estimado de estas descargas es del orden de 16.13 lts/segundo.

A lo anterior, se suma la descarga sin control de los desechos sólidos, que también se vierten sobre los cauces de los escurrimientos.

El **uso de suelo urbano**, es homogéneo y unifuncional al estar ocupado por vivienda con distintos grados de calidad de construcción, si bien, en su mayoría, en proceso de consolidación y precaria. Existen algunos comercios de abarrotes y bebidas, mismos que fungen como centros de reunión. Por lo que respecta al uso de suelo de conservación, en él se desarrollan actividades fundamentalmente de producción agrícola de maíz que se vende en los mercados locales (Tlalpan, Padlierna).

Con relación al **equipamiento urbano**, (salvo las canchas deportivas, el centro de salud y el pequeño comercio), éste es prácticamente inexistente en todos los asentamientos, y por eso se crea una dependencia de los asentamientos localizados al norte, con el poblado rural de San Nicolás Totolapan. Por su parte, Ixtlahualtongo y Tierra Colorada acuden a las colonias colindantes de Pedregal de San Nicolás, Pedregal Chichicarpa y Bosques, en la Delegación Tlalpan.

La **infraestructura y servicios**, presentan grandes carencias; el agua potable, se obtiene mediante suministro con carros tanque y de manera clandestina tanto de la línea de conducción del Sistema Cutzamala, como de los manantiales que existen en la zona. El

drenaje de aguas negras se hace a través de los cauces naturales de arroyos y barrancas, situación que provoca una seria contaminación de las zonas aguas abajo y a los mantos freáticos del valle.

La energía eléctrica, en buena medida, también se capta en forma irregular utilizando tomas clandestinas conectadas a líneas de suministro que la compañía de Luz y Fuerza del Centro, ha introducido.

Esta perspectiva general del sitio, nos permite vislumbrar las carencias con las que cuentan los asentamientos del Programa Parcial y que no es nada diferente al patrón de desarrollo que sigue este tipo de urbanización, con respecto al conocido desde años atrás, (analizado en el capítulo I), percibiendo que con el paso del tiempo llegarán a consolidarse y a obtener los servicios necesarios para su urbanización y poder pasar así, de un asentamiento irregular a uno regular.

Así también el panorama de la situación de los asentamientos irregulares, permite entender muchas de las posturas tomadas por la población involucrada directamente con el proceso del método de elaboración del Programa Parcial.

### *Método de elaboración*

A continuación se describirá el método de elaboración que se siguió a lo largo del Programa Parcial, con los factores y actores que intervinieron en dicho proceso y los resultados que de éstos se obtuvieron, analizando su influencia en lo que hemos llamado la inoperancia del Programa Parcial. Este método se estudiará en dos partes, la primera será el **Proceso de Elaboración** y el segundo corresponde a la **Aprobación del Programa Parcial**.

#### **Proceso de elaboración del programa parcial**

Con el antecedente de los objetivos pretendidos por parte de la SEDUVI, que se han plasmado al inicio del capítulo, comentaremos que la columna vertebral del proceso de elaboración del Programa Parcial se planteó a través de los "Términos de Referencia" (que se podrían llamar manual para la elaboración del programa parcial, y



que se pueden consultar en la sección de anexos de esta tesis), entregados por la SEDUVI a los consultores, en los cuales se definen, Fases y Actividades para la elaboración del Programa Parcial, que consisten en lo siguiente:

Fase 1.- Elaboración del Programa Parcial

I.- Fundamentación, Motivación y Diagnóstico

II.-Imagen objetivo

III.-Estrategia de desarrollo urbano

IV.-Ordenamiento territorial

V.-Estrategia económica

VI.-Acciones estratégicas

VII.-Estrategia de gestión del desarrollo urbano

VIII.-Instrumentos de ejecución

Fase 2. Consulta pública

Fase 3. Análisis y evaluación de la versión definitiva

Antes de continuar con el desarrollo del tema, es conveniente definir cuáles fueron los actores que intervinieron en todo el proceso, para poder ver con claridad los intereses involucrados en el Programa Parcial.

**La SEDUVI.-** Como responsable de las materias relativas a la reordenación y desarrollo urbano del Distrito Federal.

**La Delegación.-** La Magdalena Contreras, como autoridad en la demarcación de su territorio, así como lo que dicta la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para "proponer las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas Parciales de su demarcación territorial", "prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el Programa Delegacional y en los Programas Parciales de su demarcación territorial" e "implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde su demarcación territorial, de conformidad con la normatividad ambiental".

**Consultor.-** Despacho especializado en urbanismo contratado por la SEDUVI, para la elaboración del Programa Parcial (hace la propuesta técnica).

**Supervisor.-** Personal de la SEDUVI, responsable de coordinar la elaboración del Programa Parcial con base en los Términos de Referencia.

**Grupo Social.-** Población asentada e involucrada directamente en el área de estudio del Programa Parcial.

**Asamblea Legislativa.-** Poder Legislativo encargado de aprobar el Programa Parcial, el cual enviará al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para su promulgación.

Comenzaremos por mencionar que el método de elaboración por parte de la SEDUVI, fue restrictivo y apegado en exceso a los Términos de Referencia, con base en las Fases que se debería de cumplir cabalmente en cada uno de los puntos contenidos en las mismas. Este estricto apego resultó un factor restrictivo, en el aspecto técnico y por consiguiente en la elaboración del programa y su aplicabilidad, incluso afecta su aprobación en el Registro de los Planes y Programas Parciales de Desarrollo Urbano porque no permite esa flexibilidad para reconocer condiciones y circunstancias reales específicas del lugar, creando con ello un planteamiento de un sitio "imaginario": "una visión centralista urbana y de alguna manera elitista, según la cual lo que ocurre a mi alrededor ocurre en todas partes" (Bonfil, 1987), esto se menciona por el hecho de que los Términos de Referencia aplicados, fueron los mismos para los 30 Programas Parciales elaborados en el Distrito Federal por parte de la SEDUVI, creando un panorama de escepticismo en cuanto a las dudas que se derivan de cuestionar **sí es éste es el instrumento adecuado para recoger las necesidades, desde el punto de vista urbano, de esta población en particular**, ya que de no ser así, "Los planteamientos se convertirán -como sucede con mucha frecuencia- en una sustitución de la realidad, en lugar de una vía para su transformación" (Flores Sergio, 1999).

Este apego a los Términos de Referencia, para la elaboración del Programa Parcial en el campo urbanístico, como en muchos otros más, origina que **el método mate la creatividad**<sup>28</sup>, porque en ocasiones los resultados son menos relevantes, por seguir ciertos métodos tan rigurosos, en donde de antemano se definen los problemas, ya que los fines que puede seguir la autoridad gubernamental pueden ser opuestos a los resultados obtenidos de un estudio con un método más abierto y plural.

Esto mismo se indica en la parte de Introducción del texto de los términos de referencia *"El conjunto de acciones a realizar se acotará territorialmente mediante los Programas Parciales de*

---

<sup>28</sup> Feyerabend Paul, *Contra el Método*, Ed. Ariel, 1974 España.

*Desarrollo Urbano. Estos programas no tienen una extensión espacial ni una cobertura temática rígidamente predeterminadas sino que, se constituirán en función de criterios definidos conjuntamente por los grupos sociales involucrados y el gobierno de la ciudad”.*

El mismo documento menciona esta flexibilidad al no tener una cobertura temática rígidamente predeterminadas, que hubiera permitido al consultor ir más allá de lo que pudiera seguir a través de los términos de referencia, porque tal vez si se hubiera permitido la flexibilidad en el diseño de la investigación, se podría encontrar el hilo que desatara el problema real, ya que se carece de éste en el proceso de elaboración del programa.

El consultor en estos programas juega un papel de recopilador y capturador de información como lo menciona el citado texto, *“se constituirán las propuestas en función de criterios definidos conjuntamente por los grupos sociales involucrados y el gobierno de la ciudad”.*

Cabe comentar que el consultor no tiene ingerencia para proponer o modificar la política urbana aplicable al Programa Parcial, como se menciona anteriormente, su papel es el de un trabajador más de la SEDUVI, para cumplir y hacer cumplir lo que la SEDUVI le ha contratado a través de sus Términos de Referencia. Metafóricamente hablando, es conveniente hacer la anotación que el consultor, preferentemente urbanista podría verse como el médico de la ciudad, por eso es preciso que las autoridades en la materia (SEDUVI), se fijen, en la contratación de los programas, no solamente en los precios presupuestados, sino en la capacidad del consultor<sup>29</sup>, pues es bien sabido que en estos programas hubo “consultores que no tenían ni idea de cómo desarrollar estos programas”.<sup>30</sup> Restringir al consultor al cumplimiento de estos términos de referencia, provocó que se limitara y se estrangulara la creatividad del médico de la ciudad. Es de imaginarse que el

<sup>29</sup> Ya que la SEDUVI, gastó más en contratar a otros despachos en materia urbana (supervisores externos), para evaluar lo hecho por los consultores, llamémosle auditoria técnica, donde corroboraban si habían cumplido con todos los puntos mencionados en los términos de referencia y por supuesto corregir lo que le pareciera que estuviera mal por parte del consultor, al decir de estos hechos se evaluó externamente los trabajos, y si se sacan cuentas vemos que se gastó más de lo que se tenía previsto, al contratar la propuesta más económica.

<sup>30</sup> Comentarios hechos al autor por personal de SEDUVI.

objetivo por parte de la SEDUVI al registrarse por los términos de referencia, es tener parámetros de control para prever lo que la Contraloría del Distrito Federal le pueda pedir a la hora de auditarlos y poder contar con una homogenización lo más perfecta posible de los programas parciales contratados.

Para empezar el análisis de la metodología, iniciaremos por el diagnóstico para el cual los términos de referencia abarcan muchos puntos, aspectos que se deben de contemplar en los Programas Parciales, pero que no son los únicos que deberían incluirse en éstos.

La metodología que se llevó en el proceso del programa fue la siguiente. El trabajo del consultor debía acotarse rigurosamente, a los términos de referencia y cumplir lo estipulado en cada uno de sus apartados, así como hacer uso de las herramientas de cada apartado<sup>31</sup>. El mismo proceso se debía de seguir para los "productos", que es, la manera de presentar la información recopilada en un formato estandarizado. Esto es entendible para la introducción de datos en algún sistema de información geográfico (GIS)<sup>32</sup> que pudiera tener la SEDUVI, pero también hay productos que se mencionan y no son necesarios o son irrelevantes para este programa parcial, como es el plano del mercado inmobiliario (precios), que se pide en el punto n°8 usos del suelo o más delicado aún, el punto 6.3 aspectos sociales, donde se pide que *"se deberán identificar todas las organizaciones sociales, grupos gremiales y su intervención en el desarrollo urbano, grado de consolidación, potencialidad de actuación, conformación jurídica, estructura organizativa, mecanismos de captación de recursos, entre otros"*. Este punto en particular es muy delicado, porque parece que se le da otro tinte al consultor, llamémosle de espía político, puesto que esto denota claramente un fin político para saber qué tanta aceptación o resistencia podría encontrarse en el lugar del caso de estudio y así sucesivamente se podrían mencionar varios puntos, que no tienen por qué estar en los alcances técnicos.

Otro aspecto de resaltar es el uso de la terminología urbana. Clarificar el significado de las palabras con los supervisores de

<sup>31</sup> Herramientas se le llama a las fuentes que él consulta para el compendio de la información, como son: leyes, reglamentos, programas delegacionales, fotografías aéreas, memorias históricas, planos catastrales, etc.

<sup>32</sup> Por sus siglas en inglés Geographic Information Systems.

SEDUVI, es realmente delicado y es importante considerarlo, a fin de homogeneizar el método. Pondré un caso sencillo con relación a la estructura vial: el consultor considera que dentro del programa parcial no existen vías primarias, puesto que el asentamiento no cuentan con vías de ese orden y carecen de las características principales para considerarla de este tipo, como son la falta de pavimento, la sección requerida y el flujo vehicular. Sin embargo ¡Claro que hay vías estructuradoras del asentamiento!, que se podrían clasificar en vialidades secundarias y locales, pero los supervisores de SEDUVI, consideran que no importando el ámbito regional, éstas deben clasificarse en vialidades primarias, secundarias, etc., Esto lo cito para ejemplificar en qué grado puede ser desgastante el proceso de elaboración por la falta de criterios comunes.

Esta descripción lleva a la conclusión de que es más importante elaborar un documento minucioso para cumplir con los trámites administrativos ante la SEDUVI y la contraloría, revisando los puntos y comas que dicten los términos de referencia, en lugar de elaborar un programa que refleje un estudio técnico concienzudo y que pueda ser operativo tanto para las autoridades como para los grupos involucrados.

Todo lo antes expuesto es menos gravoso que lo que corresponde a la etapa de propuestas, derivada de la planeación participativa, donde el consultor va siendo relegado del proceso de elaboración del programa, para pasar a capturador de datos, puesto que desde el inicio del proceso se hace hincapié en la importancia de la participación de la población, llamada consulta pública, en la cual cabe preguntarse ¿la sociedad sabe qué responsabilidad tiene en la consulta pública? o si ¿la autoridad está capacitada para realizar un proceso de consulta pública?, ¿o sólo se utiliza a la población para avalar el trabajo realizado por la dependencia?, estas preguntas se derivan del hecho de que en la etapa de diagnóstico la gente lógicamente aportó datos que convenían a sus intereses o al de la comunidad inmediata, pero difícilmente al resto de la ciudad. Las demandas más comunes solicitadas por la comunidad son: regularización de su propiedad, suministros de equipamiento y servicios urbanos. Bajo estos antecedentes el consultor presenta su propuesta de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; obviamente siendo rechazada por la población por no convenir a sus intereses inmediatos. Es cuando la SEDUVI otorga poder a la población para la toma de decisiones,

aún cuando la misma SEDUVI dicta lo que es la planeación participativa en la introducción de los términos de referencia y la excluye de la participación de las propuestas y sólo habla de establecer líneas de acción sobre los problemas, no de las soluciones de los mismos *"El método de instrumentación del proceso incluye la planeación participativa de la población. Se define como planeación participativa al proceso de interacción efectiva entre sociedad y su gobierno, para establecer las líneas de acción sobre las problemáticas específicas de la ciudad que ambos actores deberán concertar, promover, ejecutar y evaluar en los próximos años"*, sin embargo involucra a la población en esta etapa de propuestas, por encima del consultor, al cual se le dice "si la población no acepta la propuesta se tendrá que realizar cuantas veces sea necesario y se acepte por parte de ella, al fin que nosotros trabajamos para ellos y a través de ésta se nos paga"<sup>33</sup>.

Esa postura en lo personal no la acepto ahora, ni nunca, porque así como se respeta a la población, con todos sus argumentos, también se debe de respetar los resultados obtenidos por el consultor, el cual es el especialista, el médico de la ciudad. Imaginemos por un momento que la función del urbanista o consultor, como se quiera denominar, es precisamente curar o prevenir enfermedades que presenta la ciudad y después de haber elaborado el diagnóstico del paciente con todos los exámenes previos, establece cuál es la enfermedad que presenta y propone un remedio para ese problema y el paciente le dice "no es así", "como me debo de cuidar es de tal y cual modo", y peor aún, si la Dirección de Salud del lugar apoya esa conducta y afirma, "claro es verdad lo que dice el paciente". Esta situación amorfa de señalar el caso antes citado es semejante a lo sucedido con el método de elaboración de los programas parciales. **¿Qué caso tiene contratar a especialistas para resolver problemas, o en su caso normar, si las consideraciones o conclusiones de éste no se tomarán en cuenta?**, parece ser que ninguna, a excepción de contar con un recopilador y procesador de datos.

Para ejemplificar el párrafo anterior, citaré un hecho relevante relacionado con la seguridad de la población asentada en Tierra Colorada. El estudio realizado del medio natural arrojó como

---

<sup>33</sup> Reunión sostenida con el Arq. Darío Jiménez supervisor por parte de la SEDUVI para el programa parcial El Gavillero

resultado, que el área analizada podía presentar zonas de alto riesgo y vulnerabilidad por inundaciones, deslaves y hundimientos, por el tipo de terreno que tiene.

Un aspecto de gran importancia que puede tener la sociedad, son las eventualidades meteorológicas (lluvias, vientos fuertes, torrenciales, sismos, etc.), que se pueden presentar en zonas de fuerte pendiente y barrancas ocupadas por viviendas, que la Dirección de Protección Civil ha considerado de alto riesgo y vulnerabilidad y que por desgracia enfrentan una situación de intransigencia, por parte de sus ocupantes, para ser reubicados o reubicarse. Estas zonas básicamente se localizan en Ixtlahuالتongo y Tierra Colorada y requieren una estrategia de reubicación de las viviendas.

De acuerdo a los informes de la Dirección de Protección Civil<sup>34</sup> y a la investigación de campo en el caso de Tierra Colorada, existen viviendas en zonas de taludes y barrancas sin elementos de protección adecuados y que tienen riesgo de deslaves y derrumbes. La situación de estas viviendas se hace más crítica en virtud de que los suelos están identificados como tobas inestables, compuestos de arcillas de plasticidad media a alta con cimentación pobre, sujetos a la acción erosiva del agua pluvial y de descarga doméstica, que por la alta pendiente alcanza grandes velocidades en barrancas y cañadas. También se detectaron viviendas localizadas en zonas totalmente inadecuadas para la urbanización, toda vez que los materiales, con los que están construidas son inadecuados y están asentadas sobre terrazas improvisadas a base de costales de arena y taludes inadecuados de material pétreo.

En el caso de Ixtlahuالتongo, también se detectaron viviendas en zonas de alto riesgo, principalmente en la zona sur que es la que presenta mayor pendiente, haciéndose más vulnerable en la parte baja de la ladera donde existen depósitos arcillosos y limoarenosos, así como de pie-monte con características de confinamiento inadecuado y con riesgo de deslave y/o derrumbe.

Con relación a la planicie aluvial, las viviendas están asentadas en suelos formados por la acumulación de sedimentos y transporte de

---

<sup>34</sup> OFICIO DGPC/1468/98 de Protección Civil del Distrito Federal.

los cauces naturales que confluyen hacia este sitio, por estas condiciones la zona se considera de alto riesgo por inundación<sup>35</sup>.

A pesar de los resultados del diagnóstico, la gente decía que no pasaba nada porque ellos reforzaban los taludes de sus casas con sacos de arena, y que no era cierto lo que el consultor decía, así que no se dio mucha importancia al diagnóstico, y la realidad llegó con los hechos, en la temporada de lluvias del año 1998 en los meses de agosto - octubre, donde el asentamiento irregular de Tierra Colorada fue víctima de la destrucción causada por los hundimientos producidos por las corrientes de aguas internas que, al tener presión de las construcciones y por la técnica constructiva inadecuada de las casas, los hundimientos fueron inevitables, y afectaron al 25% del asentamiento, causando la muerte de 3 personas.

Aun así al proponer el consultor zonas que deberían ser reubicadas por la gravedad que presentaba el estudio geológico y edafológico, la decisión fue cuestionada tanto por autoridades, como por la población del asentamiento, hasta que la población, autoridades delegacionales y de SEDUVI, redujeron la zona propuesta para que hubiera los menos traslados posibles, ¿por qué? ¿Acaso a los que se quedaron les reforzarían sus casas o les construirían cimentaciones especiales para estar en esa zona sin ningún problema y al margen de otro incidente mayúsculo, o peor aún, de pérdidas de vidas humanas de compatriotas?. No lo sé; probablemente por cuestiones político-electorales, (recordemos el contexto político mencionado al principio del capítulo), donde las autoridades delegacionales tenían que hacer meritos con la población para obtener de ellos sus votos para las próximas elecciones, ya que recordemos que a veces a la autoridad no le interesa cumplir al 100% con su deber, porque en ocasiones representa tener a la población de enemiga y por no convenir a sus intereses para así tener cautivos los votos.

De igual manera, la zona propuesta y el proyecto para la reubicación por parte del consultor, fue rechazada por la población, aunque la propuesta contemplaba afectar lo menos posible las zonas de preservación ecológica del sitio, buscando el consultor resolver el problema lo más apegado posible a las

---

<sup>35</sup> Diagnóstico del documento "Programa Parcial de Desarrollo Urbano, El Gavillero 1998", elaborado por TAU s.a. de c.v. para la SEDUVI.



políticas de desarrollo urbano dictadas en los Programas de Desarrollo Urbano General y Delegacional, contraponiéndose a la política de la SEDUVI y Delegación, la cual consista en no reubicar a todos los asentamientos del suelo de conservación ecológica, así que el lugar propuesto para la reubicación se le fue impuesto al consultor.

## Conclusión

Cabría cuestionarse si es necesario contratar a especialistas para la realización de dichos trabajos, si de antemano se tienen compromisos establecidos entre autoridades y grupos sociales, dejando al lado el interés general de la población, o simplemente que las autoridades honestamente dicten líneas de antemano para lo que pretendan del programa, habiendo agendas ocultas que no aparecen en los Términos de Referencia.

Con todo lo antes expuesto podemos encontrar otros factores de la **inoperancia**, la cual radica también en que se limita la capacidad del consultor para resolver problemas, al no permitirle tener ingerencia en los posibles cambios que pudo haber tenido el desarrollo del "Método de Elaboración", pudiendo haber aportado una buena cantidad de posibles soluciones de la problemática. Otro factor es el apego a los términos de referencia por parte de la SEDUVI hacia los consultores. Este estrangulamiento de la capacidad creadora de los especialistas, hace pensar que los Términos de Referencia son capaces de resolver la problemática de los 30 Programas Parciales que se realizaron, siempre y cuando se apeguen tal cual a ellos, pero la realidad nos demostró lo contrario, ya que al parecer, este estricto apego fue un factor que influyó de manera mayúscula en la inoperancia de los Programas, sin considerar aun que la Temática de los Términos de Referencia no es la adecuada para los 30 Programas, ya que cada uno de estos presentan características diferentes, tan simples como que unos se encuentran en suelo urbano y otros en suelo de conservación, otros están en un uso mayoritariamente habitacional y otros en comercial y así sucesivamente se podrían mencionar diferentes casos, entonces ¿porqué tratarlos a todos por igual?, "el no reconocer las realidades específicas en el impulso de un Programa Parcial de Desarrollo Urbano, implica un gasto infructuoso de recursos y energía y un desgaste innecesario de la credibilidad,

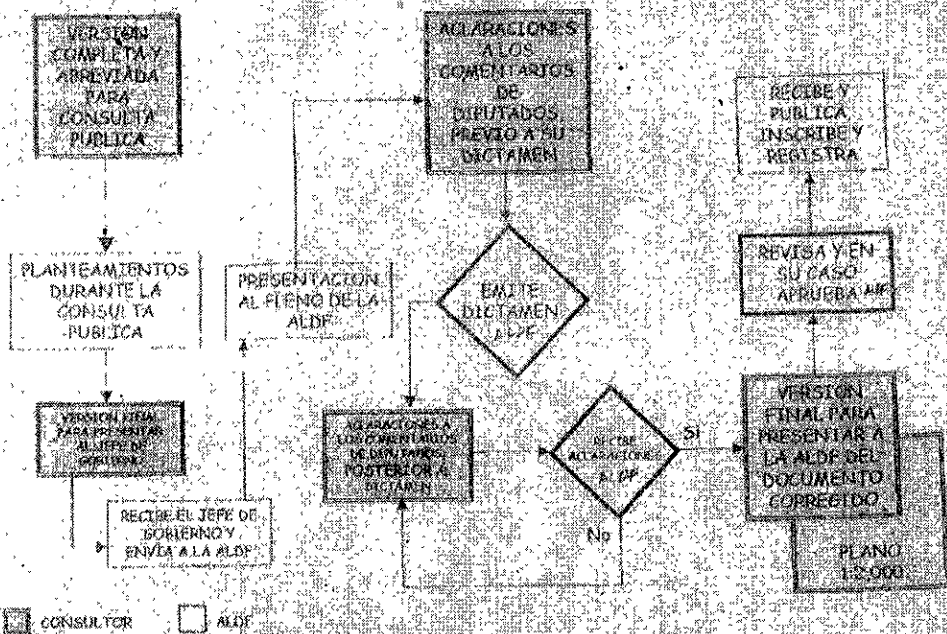
aún por construirse, de los esfuerzos oficiales en esta materia" (Flores Sergio 1999).

Esta reflexión nos hace pensar en porque la política de la SEDUVI fue tan mayúscula en los Programas Parciales, ¿creerían acaso, que a través de este instrumento iban a parar o controlar el desarrollo urbano?, o esta administración quería hacer gala de decir que se hicieron 30 Programas Parciales, ¿por qué en su período de gestión no se realizarían la actualización del Programa General y ni de los Delegacionales?, el hecho es la inoperancia que se presenta con estos y otros factores que se comentarán más adelante, desaprovechando la capacidad creadora de los consultores, realizando gastos innecesarios por todo lo pagado en los programas que no se autorizaron y sobre todo creando incredulidad en la eficacia de estos instrumentos en la población.

### Proceso de Aprobación del Programa Parcial

Pasaremos al tema de aprobaciones de los programas parciales, en donde se encuentra un estancamiento debido a las negociaciones que se libran en el campo político - social. Por una parte, el poder ejecutivo local, (Gobierno de la Ciudad de México con sus dependencias involucradas como son SEDUVI, Delegación La Magdalena Contreras, CORENA, Secretaría del Medio Ambiente, DGCOH, etc.), con la sociedad involucrada (Organizaciones Sociales, Vecinales, grupos gremiales, grupos agrarios, etc) y por otra parte, el poder legislativo local (Asamblea Legislativa del Distrito Federal), que a final de cuentas tienen que dar cabida a lo dispuesto en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, como se menciona en el capítulo II, referente a la aprobación. Este mecanismo se ve reflejado en el siguiente denominado "Procedimiento para la elaboración del documento final".

## PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACION DEL DOCUMENTO FINAL



Fuente: Términos de Referencia, Programa Parcial de Desarrollo Urbano "El Gavillero". SEDUVI, Agosto 1998.

En este cuadro se pueden apreciar todos los filtros por los que se tiene que pasar y, si algunos de los actores no está de acuerdo, el documento se tiene que regresar para su corrección.

El hecho es que hasta la fecha (noviembre del 2000) no se aprueba el programa parcial, y de los 30 Programas Parciales contratados para su elaboración, solamente 6 han sido aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal<sup>36</sup>, cabría preguntarse entonces ¿por qué?. En el caso particular del programa parcial en estudio, este proceso se tenía que realizar en 3 semanas, para poder entrar al Pleno de la Asamblea para el mes de noviembre de 1998, y para el día de hoy no ha podido entrar a esta etapa final, y no por culpa técnica o del consultor, ya que del conjunto de

<sup>36</sup> Información proporcionada por la Dirección de Desarrollo Urbano de la SEDUVI, Octubre del 2000

programas parciales contratados, éste entró en el bloque de los que entregaron a tiempo y entraron en fecha para la consulta pública. Es a partir de esta fase donde se encuentra estancado el proceso para la aprobación del estudio, debido a los intereses creados a partir del programa. Menciono también la credibilidad de evaluación de la Asamblea Legislativa, porque es bien sabido que los grupos sociales han tenido cada vez más poder para hacer presión a las autoridades, las cuales llegan a tener negociaciones externas con este tipo de grupos.

Por mencionar un caso, los Programas Delegacionales elaborados en el año de 1997, tuvieron un curso semejante al proceso de elaboración y aprobación de los actuales Programas Parciales, en donde al final, la que era en aquel momento la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, literalmente dictó a la SEDUVI las modificaciones que se deberían de hacer a dichos programas y en su mayoría sin contemplar lo realizado por los consultores, sino por las negociaciones hechas con diferentes grupos involucrados en las delegaciones<sup>37</sup> en las etapas de diagnóstico, pronóstico<sup>38</sup> y propuestas. A esto se le puede llamar poder discrecional por parte de la Asamblea, aunque por otro lado se pone en tela de juicio la credibilidad o capacidad de la Asamblea para evaluar los programas en general, a sabidas de que se ha carecido de una carrera legislativa de origen y que en la mayoría de las ocasiones, si no es que en todas, la conformación de estos curules se da a través de líderes de organizaciones populares o gremiales que mediante favoritismos, filiaciones partidarias, o aseguramientos de votos para los partidos políticos, llegan a ocupar estas curules<sup>39</sup> (y creo que ningún partido es la excepción) siendo la mayoría

---

<sup>37</sup> Comentarios realizados al autor por compañeros que participaron en la elaboración y aprobación de dichos programas delegacionales con los consultores encargados de los Programas Delegacionales.

<sup>38</sup> Cabe hacer el comentario que no estoy de acuerdo con el término pronóstico, sino mas bien lo denominaría tendencia, ya que el término pronóstico en urbanismo llega ser muy subjetivo, por ser una conjetura fundada en probabilidades, el cual ha sido un problema a lo largo del desarrollo urbano, porque el urbanismo, no tiene que ser por probabilidad, sino mas bien con certeza por algo se realiza un análisis, la probabilidad ha llevado a la no aplicabilidad de los programas al momento de normarlos, y se toma otro camino y no digo otra opción porque no existen opciones en los Programas de Desarrollo Urbano.

<sup>39</sup> Más recientemente se refleja con el hecho de la llamada "loba" en el municipio de Chimalhuacán donde aparte de ella, posiciona estratégicamente a gente de su confianza en puestos de los poderes Legislativo y Ejecutivo en el Estado de México, para manipular el desarrollo urbano a su antojo, estableciendo asentamientos irregulares, etc. Como esta señora, México está infestado de antipatriotas que se deben de erradicar de inicio y no posteriormente a los hechos, entonces sí se le juzga por invasora de predios, despojo a propiedad privada, etc.

desconocedores de la magnitud que representa el problema urbano, o simplemente son interlocutores de gente que ocupa puestos partidarios, gremiales, gubernamentales o privados arriba de ellos y que buscan otros fines propios o de grupo y muy pocas veces a favor de la ciudad o que en última instancia debieran de contar con un grupo de asesores expertos en la materia que les proporcionarían una visión real y orientada al bien de la ciudad. Por eso surge la pregunta ¿quién evalúa a la Asamblea?, en teoría sería la sociedad, pero si a esta misma, las autoridades la han hecho que busque otros caminos fuera de la Ley para obtener una vivienda, entraríamos en una disyuntiva, porque como dice el dicho "las costumbres se hacen leyes" y si la costumbre de conseguir una vivienda ha sido fuera de la Ley, solapada por las autoridades, entonces cual Ley tiene mayor peso para la Asamblea, la de la costumbre o la legislativa. Aquí se contempla otro factor de la **inoperancia**, que se refiere, a que la Ley esta fuera de la realidad, y si la Asamblea se tiene que apegar a la Ley, entonces resultaría como se concluyó en el capítulo II, que los Programas Parciales son ilegales en estas zonas y por lo tanto no son susceptibles de aprobación y por este hecho automáticamente surge un conflicto social con la población involucrada, en el cual la Asamblea tendrá que hacer algunas modificaciones para que la Ley se acople a la realidad o simplemente, "hacer como que no pasó nada".

Habiendo revisado este proceso, surge esta ingenua pregunta hacia las autoridades ¿Cuál es el sentido del programa?, si sabemos que los programas son **instrumentos normativos** del uso del suelo que se reflejan en un plano de zonificación secundaria con su tabla de compatibilidad de usos, más no un **instrumento operativo o ejecutivo**, como se ha pretendido establecer con estos Términos de Referencia, ¿y la falta de previsión dónde queda?, ¿dónde está el resultado de la planeación que se elabora para el Distrito Federal, de los Programas de Desarrollo Urbano General y Delegacional?, siendo que los Parciales no son coherentes con el Delegacional, ni este con el Programa General ya que en este también se proponen Programas Parciales en suelo de conservación, observando que se realizan en lugares donde la planeación no tenía contemplada el futuro crecimiento de la ciudad, por ende resulta ilógico e inoperable que se establezcan o instrumenten Programas Parciales en estas zonas.

Bajo estas consideraciones se concluye que la **inoperancia** de los programas recae en tres columnas vertebrales fundamentales.

**I.- Se realiza el programa bajo objetivos diferentes.**

El objetivo del Programa Parcial por parte de la SEDUVI, es diferente para lo que está concebido este instrumento, trata de establecer acciones de obra pública, las cuales quedan fuera de su alcance.

**II.- Se trata de hacer una planeación Operativa o Ejecutiva y no Normativa.**

Con base en lo señalado anteriormente y considerando el punto anterior, la planeación operativa corre el riesgo de crear compromisos entre autoridades y la población, que puedan no ser congruentes con los objetivos del programa parcial, y esto queda plasmado en el proceso de la participación que se realizó tanto en el diagnóstico como en la etapa de propuestas, ya que de acuerdo con los resultados obtenidos, en las reuniones y talleres de participación ciudadana que se llevaron a cabo en cada uno de los asentamientos comprendidos en el área del programa parcial, así como, con los obtenidos con la investigación de campo y mediante entrevistas con organizaciones sociales y a nivel personal con los colonos, se pudo observar que las acciones de carácter prioritario que la población ha expresado son las siguientes.

**a) Loma de Chisto:**

- regularización de la tierra y legalización del uso del suelo (fuera del alcance del programa parcial).
- introducción del alcantarillado de aguas negras y drenaje pluvial.
- formalización y complementación de la línea de suministro de agua potable.
- urbanización : construcción de obras de pavimentación y guarniciones e introducción de alumbrado público.

**b) El Gavillero:**

- regularización de la tierra y legalización del uso del suelo (fuera del alcance del programa parcial).
- introducción del alcantarillado de aguas negras y drenaje pluvial.
- formalización y complementación de la línea de suministro de agua potable.

- edificación de equipamiento, particularmente el relativo a educación (pre-primaria y primaria), salud (clínica de primer contacto), cultura (casa de cultura)
- urbanización : construcción de obras de pavimentación y guarniciones e introducción de alumbrado público.

c) Subestación:

- regularización de la tierra y legalización del uso del suelo (fuera del alcance del programa parcial).
- Introducción del alcantarillado de aguas negras y drenaje pluvial.
- formalización y complementación de la línea de suministro de agua potable.
- edificación de equipamiento, particularmente el relativo a educación (pre-primaria y primaria), salud (clínica de primer contacto), cultura (casa de cultura)
- urbanización : construcción de obras de pavimentación y guarniciones e introducción de alumbrado público.

d) Ixtlahualtongo.

- regularización de la tierra (fuera de los alcances del programa parcial)
- concluir la introducción de la red de energía eléctrica.
- Introducción de infraestructura urbana: agua potable, drenaje pluvial, alcantarillado de aguas negras.
- entubamiento de los ríos eslava e ixtlahualtongo.
- delimitación física del asentamiento, mediante la construcción de una malla ciclónica que contenga el crecimiento.
- pavimentación de vialidades principales.
- construcción de un salón de usos múltiples y canchas deportivas.
- negativa a la construcción de la presa eslava.
- el cambio de uso de suelo que aparece en el programa delegacional de desarrollo urbano como **PRA** (de producción rural agroindustrial), **RE** (rescate ecológico) y **PE** (preservación ecológica) a uso habitacional de baja densidad.
- introducción de equipamiento, de educación, salud, recreación, comercio, administración pública (vigilancia).

e) Chichicaspá:

- los ocupantes de las viviendas declararon que no requerían de servicios urbanos y solicitaron que se preservara el carácter rural del sitio.

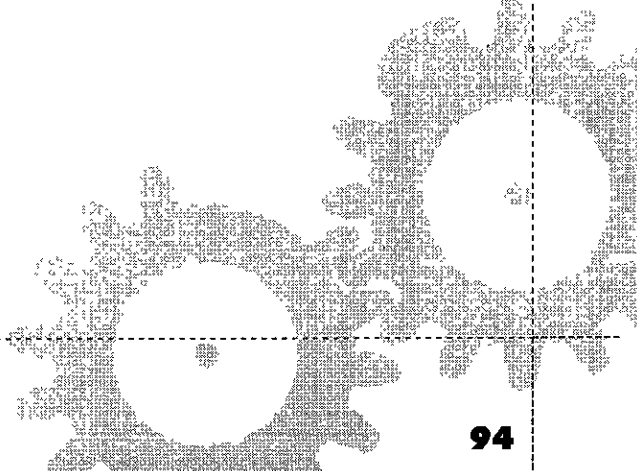
f) Tierra Colorada.

- legalización del uso del suelo a habitación rural.
- construcción de "cisternas", (tanques de presión) para el suministro de agua potable a las zonas bajas del asentamiento.
- reubicación de viviendas en zonas de alto riesgo.
- pavimentación la vialidad principal (Av. metropolitana y jacarandas).
- reubicación de la distribuidora liconsa.
- construcción de una escuela primaria

Podemos observar que algunas de las demandas de la población no van encaminadas a lograr el objetivo del programa parcial sino que están dirigidas al suministro de equipamientos y servicios, pero en primer lugar se orientan a la regularización de su propiedad y a su integración al dominio de la propiedad privada.

### **III.- Para realizar una planeación operativa se requiere de capital, partidas presupuestales.**

Con fundamento en lo antes señalado, lo que se crearon fueron compromisos, probablemente no formales si no más bien de hechos, y al no ver la población resultados tangibles en la zona, se crea una incertidumbre, lo que recae en una posición de antipatía o rechazo al programa; esto es resultado de la falta de presupuesto para realizar obras a corto plazo que la población demanda, ya que para la situación en que se encuentran, los objetivos reales del programa parcial pasan a segundo término y llegan a ser indiferentes e inoperables.





El desarrollo urbano ha jugado un papel importante como instrumento político, justificado dentro de un orden legal, el cual cumple en forma concreta con lo señalado en los distintos estatutos legales, dictados en su mayoría por el ejecutivo y autorizados por el legislativo. Contrariamente a lo establecido, presentan una inoperancia por jugar un papel político, en lugar de constituirse como un instrumento urbano para el control del desarrollo, este rezago urbano continúa hasta nuestros días.

Así como el país presenta un rezago económico, tecnológico, industrial, educativo, agrícola, de salud, etc., cabe cuestionarse ¿qué tanto rezago urbanístico tenemos? y ejemplificando de una manera metafórica, se puede decir que se ha llegado a un momento en que no importa cuánto más tenemos que pavimentar, si no cuántos baches tenemos que tapar, y esto se liga al poder económico reflejado en el presupuesto o erario público. Por un lado se tiene la necesidad de crecer formando nuevos centros de población, proponiendo áreas de crecimiento dotadas de todos los servicios y por otro lado, se tiene un rezago urbano estimado entre el 40 - 50%<sup>40</sup>, al cual se le deben de suministrar los servicios faltantes necesarios.

En esto radica la obligación de reflexionar sobre los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (P.P.D.U.), particularmente en el suelo de conservación ecológica, en cuanto a la inoperancia de los mismos como instrumento urbano.

Partiremos de reflexiones básicas, las cuales dieron pie a otras más concretas que se describen en la sección siguiente,

- ¿porqué la inoperancia?,
- ¿porqué la falta de aplicación?,
- ¿porqué la no aprobación de los programas por parte de la Asamblea, en los tiempos determinados para tal efecto?,

---

<sup>40</sup> Legorreta Jorge.- Efectos ambientales de la expansión de la Ciudad de México. Centro de Ecología y Desarrollo. Pag. 59, 1994

- ¿porqué la ilegalidad en los procesos de desarrollo urbano?,
- ¿porqué la trasgresión de la Ley por el poder ejecutivo?,
- ¿porqué la elaboración de un P.P.D.U. en un asentamiento irregular?.

### Del cumplimiento de la ley...

La primera condición u obligación que debe realizar el ejecutivo federal y local, es "cumplir y hacer cumplir la Ley", nada más, no interpretar la Ley para bien o para mal. La Ley en este campo es clara y no tiene que transgredirse, ese no es el papel del ejecutivo, en todo caso puede dar iniciativas o proponer cambios en los instrumentos legales al poder legislativo, con base en la experiencia obtenida de la aplicación de la misma. Esto se menciona por el hecho de que el poder ejecutivo aprueba los asentamientos humanos irregulares en lugares y condiciones no aptas, ni normadas para tal fin.

Aunado a esto la SEDUVI (poder ejecutivo) utiliza los programas parciales con otro objetivo diferente al que marca la Ley.

### De la planeación normativa y operativa...

Los P.P.D.U., llevan en su ser el **PECADO ORIGINAL**, por lo que se comenta al final del capítulo anterior, transformando el fin establecido para los P.P.D.U. y es que éstos actúan dentro de una planeación normativa y no para una planeación operativa, lo cual se señaló en los capítulos II y III, donde se exponen los argumentos que por Ley marcan esta diferencia con base en la zonificación del suelo.

### De la propiedad ilegal...

La **irregularidad**, en términos legales es la ilegalidad, identificándose en los elementos que intervienen en el procedimiento del P.P.D.U. Como se analizó en el capítulo II, la posesión ilegal de la propiedad que no es lo mismo a la propiedad irregular, se presenta en los P.P.D.U. de este tipo, donde la mayor preocupación y demanda de los habitantes es la regulación de la

propiedad, para poder tener plenos derechos sobre ella. Si partimos de que el programa se desarrolla sobre terrenos de propiedad ilegal. Por tal razón la propuesta que hasta ahora se elabora para el P.P.D.U., no parte de una base sólida, al no tener plena seguridad de lo que pueda pasar con la propiedad, y tener la incertidumbre de cómo puede afectar esto el desarrollo del programa para poder evitar el desvío de su objetivo. El P.P.D.U., se puede volver inoperante por el hecho de que se le dé prioridad a resolver situaciones de ilegalidad como la propiedad, la normatividad, al cambio de uso del suelo, etc., al querer ordenar la realidad, conforme a los parámetros que marca la Ley.

### De los recursos en la planeación operativa...

Como ya se mencionó anteriormente, el Gobierno del Distrito Federal al interpretar y no aplicar la Ley, elabora una planeación operativa, en vez de normativa, en los P.P.D.U., esto implica que el tipo de planeación aplicada por el Gobierno del Distrito Federal, requiere de recursos presupuestales no contemplados en las partidas del erario público del Distrito Federal. Este hecho crea incertidumbre en el proceso de consulta que se realizó con la población, ya que se le hace entender que es un proceso de legalización y aceptación del asentamiento por parte de las autoridades, haciéndoles creer erróneamente que se les suministrarán servicios e infraestructura urbana así como mejorar sus condiciones de vida.

El problema aquí es que se crean compromisos y expectativas con la población, y al no cumplirse se forma un conflicto, el cual se transforma en falta de cooperación con el estudio, en choques y roces con las autoridades y el consultor. Este caso lo ejemplifico metafóricamente, al suponer que si yo encargara el proyecto de mi casa a un arquitecto, en donde en primer lugar el terreno no es mío, lo ocupo de manera ilegal y después de obtener el proyecto, no cuento con dinero para construir y por último no puedo obtener la licencia de construcción porque el sitio se encuentra clasificado con uso prohibido para el desarrollo urbano, entonces le diría al arquitecto, "ahora tu vez como regularizas mi situación".

En pocas palabras la **Política Urbana** aplicada por la SEDUVI fue errónea, ya que no tiene legalmente ninguna probabilidad de aprobarse y por consiguiente de ser operable.

### De la condición ilegal de los programas parciales...

El P.P.D.U. es inoperable por ser **ilegal**, esta aseveración al igual que la de la propiedad se basa, en que el ejecutivo transgrede la Ley al interpretarla a su manera. En los capítulos II y III se habla de los niveles de planeación que constituyen el instrumento rector en esta materia, así como de la actualización y modificación de los programas parciales, conforme a las disposiciones contenidas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual también establece la subordinación del programa parcial con respecto a su inmediato superior en el artículo 17 párrafo cuarto *"Los programas parciales cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro de una sola delegación, se subordinarán a los programas delegacionales"*, con base en este artículo, de inicio se presenta la ilegalidad en el proceso de la elaboración del P.P.D.U., ya que este tipo de programas no se subordina al Delegacional. El programa delegacional vigente versión 1997, norma el uso del suelo del área de estudio como de **RE** (Rescate Ecológico) específicamente en los asentamientos humanos Ladera de Chisto, El Gavillero, Subestación y parte de Ixtlahualtongo. Y con **PE** (Preservación Ecológica) la otra parte de Ixtlahualtongo, Chichicaska y Tierra Colorada, y en ninguno de estos usos es permitido el de asentamientos humanos, ni para establecer poblados rurales.

Existe un problema de percepción de la realidad, puesto que el Programa Delegacional, no reconoce a los asentamientos irregulares localizados en el área de estudio, y más aun, no marca ninguna poligonal propuesta para un P.P.D.U., y de 1997 a la fecha no existe una iniciativa de modificación al Programa Delegacional, para definir la poligonal propuesta para el P.P.D.U., por parte de las autoridades.

Las transgresiones que realiza la SEDUVI a la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se mencionan en el artículo 31, fracción II en sus incisos a y b, en relación a la clasificación de la zonificación y suelo de conservación.

- a) *“Áreas de Rescate: Aquellas cuyas condiciones naturales han sido alteradas por la presencia de usos inconvenientes o por el manejo indebido de recursos naturales y que requieren de acciones para restablecer en lo posible su situación original.*
- b) *Áreas de Preservación: Las extensiones naturales que no presentan alteraciones graves y que requieren medidas para el control del uso del suelo y para desarrollar en ellos actividades que sean compatibles con la función de preservación.*

*Solo podrán realizarse en estas áreas, obras para instrumentar la preservación, compatibles con los objetivos señalados a las mismas, previo dictamen de la Secretaría, así como de la Secretaría del Medio Ambiente.*

*La legislación ambiental aplicable regulará adicionalmente dichas áreas; y”*

Como se puede observar se prohíbe, dentro de esta zonificación, usos habitacionales o de asentamientos humanos así como de obras de urbanización, por tal sentido no es aplicable aquí ningún programa parcial que trate de legalizar un asentamiento humano, tanto desde el punto de vista de la propiedad como del uso del suelo y normativo.

Cabe mencionar que precisamente el artículo antes citado, en la fracción a), correspondiente a las Áreas de Rescate, en la anterior Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada el 29 de enero de 1996, permitía que *“ en estas áreas se ubican los asentamientos humanos rurales”* y fue la última modificación a dicha Ley la que suprimió dicho uso, entonces queda fuera de la normatividad, todo sustento de elaboración del P.P.D.U. por parte de la SEDUVI, así como por parte de la Asamblea para la aprobación del mismo y por supuesto, la aplicabilidad es nula en este rubro.

## Dé los derechos humanos...

En cuánto a los derechos humanos, ¿qué papel juegan éstos, en un asentamiento humano Irregular?. Simplemente ninguno, ya que al hacer los análisis correspondientes desde el punto de vista legal y normativo, surge algo realmente sorprendente, y es que estos pobladores, no existen, ni son reconocidos como ciudadanos por la Ley y autoridades, solamente son considerados como infractores, los cuales no cuentan con derecho alguno para demandar suministros de cualquier tipo de servicios urbanos.

El proceso que debe de seguir este tipo de asentamientos irregulares a través de los años para obtener plena legalidad de sus derechos (capítulo I), es por medio de ciertos filtros que son aprovechados para un manipuleo político, condicionando sus derechos y el proceso de legalidad a ciertas actividades políticas. Estos acontecimientos se presentan por, 10, 20 o 30 años que puede durar este proceso.

Durante este tiempo se puede decir que el poblador no tiene derechos humanos. Con esta breve reflexión no quisiera que se malinterpretara, que los derechos humanos no son un tema de gran importancia, (por supuesto que lo es!, más no me cabe duda que el tema es bastante amplio (y puede ser un tema a desarrollar en otra tesis). El tema está recobrando un gran interés por parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a través de su programa HABITAT, enfocando el interés de su trabajo a los derechos que tiene el ciudadano al acceder a un terreno con los servicios necesarios. Esto se plasmó en la asamblea general HABITAT II, realizada en Estambul en el año de 1996.

## De la política urbana...

¿En manos de quién estamos?, quién decidió que se elaboraran los P.P.D.U. en esas áreas, las cuales como hemos analizado, presentan diversas ilegalidades. La SEDUVI debe de considerar más concienzudamente la decisión de elaborar P.P.D.U. en zonas que presenten un alto grado de ilegalidad, esto lo considero por:

- a) la expectativa que se crea a la población involucrada, ya que sólo se especula con intereses políticos, gremiales,

sociales, etc. y se sigue cayendo en ese manipuleo político, ya que no resuelven los problemas, al contrario se sigue solapando esta inoperabilidad en el desarrollo urbano.

- b) Por el derroche económico que genera la elaboración de dichos P.P.D.U., que si bien no es dinero tirado a la basura, por generar fuentes de empleo en las empresas consultoras y en los empleos indirectos que pueda proveer, sí es dinero mal aplicado para el mejoramiento del desarrollo urbano, la calidad de vida de la población, el mejoramiento y restauración del medio ambiente.

Probablemente esos recursos puedan servir para la creación de instrumentos y políticas urbanas que sean coherentes a la realidad y situación jurídica actual.

### Conclusión Final

¿La Ley impide a la población el acceso al suelo urbano?, ¿o sólo a cierta parte de ella?, como sucede para los estratos sociales de bajos ingresos. La Ley puede considerarse clasista, por no presentar opciones para los diferentes grupos sociales que existen, y desestimula o prohíbe el derecho del pobre a la adquisición de la tierra, careciendo de un mercado inmobiliario, para este sector.

Por otro lado, está la famosa expresión de *"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa"*, mencionada en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tendríamos que reflexionar por entender en primer lugar el significado de "digna" y de "decorosa", lo importante de este enunciado es que el Gobierno, por tratar de cumplir con la Ley, permite que se asienten de cualquier forma, siendo la irregular la única manera de poder obtener tan anhelado derecho para el grueso de la población, donde la Federación misma reconoce esta ilegalidad y estimula este proceso al regularizar tales hechos por medio de diferentes mecanismos que se convierten en normas de legalización que son desarrolladas a través de los años, como son las expropiaciones, regulación o legalización de la propiedad a través de organismos e institutos como la CORETT, y en el Distrito Federal, la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT), etc.

La verdad es que las normas aplicables en el desarrollo urbano, son superadas por la realidad, lo cual conlleva a realizar ciertos mecanismos de corrección a las mismas para enfrentar todas las adversidades presentadas.

Recordemos que la Ley esta hecha por el hombre y debe de servir al mismo, la Ley debe estar lo más cercana a la realidad para servir al hombre, siempre basada en la experiencia y no en la especulación, y debe transformarse con base en la realidad. Interesante es analizar si la Ley no corresponde a la realidad, puesto que la mayoría de lo que se indica en las Leyes no llega a acatarse. Por el contrario, como que se incentiva a violarla, se busca siempre cómo poder evadir a la Ley, en vez de cómo apegarnos a ella, o por el contrario, la Ley no cumple su objetivo desde el aspecto urbano, y tendríamos que partir de una Ley adecuada que permita una oferta de tierra para todos los mexicanos conforme a las necesidades reales del País, para poder reflexionar y pensar cuál de éstas dos situaciones es la correcta para nuestro medio:

- La regularización del desarrollo urbano conforme a la Ley.
- o
- La regularización de la Ley conforme al desarrollo urbano.





## Bibliografía

**AZUELA** Antonio y Francois Tomas, **El Acceso de los Pobres al Suelo Urbano**. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Programa Universitario de Estudios Sobre la Ciudad, 1997

**CISNEROS** Sosa Armando, **La Ciudad que Construimos**. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa 1993

**DURAND** Jorge, **La ciudad invade al ejido**, México, Ediciones de la Casa Chata, núm. 17, CISE. 1983, pp. 71-100.

**ECO** Umberto, **Como se hace una tesis**, Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura. Editorial Gedisa, España 1993

**FLORES** Peña Sergio, **Bases para un programa nacional para la prevención de la vulnerabilidad de los desastres: una propuesta**. En "Memoria del seminario: La nación ante los desastres, retos y oportunidades hacia el siglo XXI", Red mexicana de estudios interdisciplinarios para la prevención de desastres. Octubre México 1999.

**LEGORRETA** Jorge, **Efectos Ambientales de la Expansión de la Ciudad de México 1970 - 1993**. Centro de Ecología y Desarrollo, A.C. 1994

**MATUS** Carlos, **Estrategia y Plan**, Siglo Veintiuno Editores 5ª edición, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1984

**PORCAYO** Santos Martha, **Tendencias de Crecimiento de los Asentamientos Irregulares, caso de los Poblados Rurales de San Pablo Chimalpa y San Mateo Tlaltenango**. Tesis de Licenciatura en Geografía, Colegio de Geografía, UNAM 1995 p. 57,58.

**RODRÍGUEZ** Daniel y Bautista José, **La política urbana del Estado en la ciudad de México y el movimiento urbano popular 1977-1980**, tesis de la licenciatura en Trabajo Social, Escuela Nacional del

Trabajo Social UNAM, 1985, p.79.

**ROJAS Soriano Raúl, Guía para realizar investigaciones sociales.** Textos Universitarios, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1982

**SCHTEINGART Martha, Expansión Urbana, Conflictos Sociales y Deterioro Ambiental en la Ciudad de México, el caso del Ajusco,** en Estudios Demográficos y Urbanos, núm. 6, septiembre-diciembre, 1987, El Colegio de México.

**Términos de Referencia, Programa Parcial de Desarrollo Urbano EL Gavillero,** Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, México 1998

**UNIKEL Luis, La dinámica del crecimiento de la ciudad de México,** México, SEP-Setentas, núm. 143, 1974, p.191

**VARLEY Anne, La Zona Urbano Ejidal y la Urbanización de la Ciudad de México,** Revista A., Vol. VI, núm. 15, marzo-agosto de 1985, UAM-Azcapotzalco, p.73.

**ZORRILLA Santiago, Torres Miguel, Guía para elaborar la tesis,** Editorial Mc Graw Hill, México 1992

### Leyes y Reglamentos

**Acuerdo de la Comisión metropolitana de Asentamientos Humanos, por el que se Aprueba el Programa de Ordenamiento de la Zona Metropolitana del Valle de México,** Gaceta Oficial del Distrito Federal, 4 de mayo de 1998, No. 124

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 132ª edición,** Editorial Porrúa, México 2000

**Declaratoria de la Línea Limítrofe entre el Área de Desarrollo Urbano y Área de Conservación Ecológica,** Diario Oficial de la Federación, 16 de julio de 1997

**Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,** Gaceta Oficial del Distrito Federal, 23 de Febrero de 1999, No. 25

**Ley Ambiental del Distrito Federal**, Diario Oficial de la Federación, 9 de julio de 1996

**Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de enero de 1996, No. 348, Tomo III

**Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, 13 de abril de 1917**, Revista de Administración Pública, núm. 61-62, México, INAP; 1985.

**Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal**, Diario Oficial de la Federación, 17 de enero de 1933

**Ley de Planificación y Zonificación para el Distrito Federal y su Reglamento**, Diario Oficial de la Federación, 31 de agosto de 1936.

**Ley General de Asentamientos Humanos**, 13ª edición, Editorial Porrúa, México 1995

**Ley General de Bienes Nacionales**, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 40ª edición, Editorial Porrúa, México 2000

**Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 29 de diciembre de 1998 No. 198

**Ley Orgánica del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1970**, en revista de administración pública, núms. 61-62, Departamento del Distrito Federal. INAP, enero-junio de 1985.

**Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1917 - 2000**, Sistema Integral de Información y Documentación, Comité de Biblioteca e Informática; Biblioteca del H. Congreso de la Unión, abril del 2000

**Reglamento de Fraccionamientos Urbanos para el Distrito Federal**, Gaceta del DDF, núm. 2, 26 de mayo de 1936

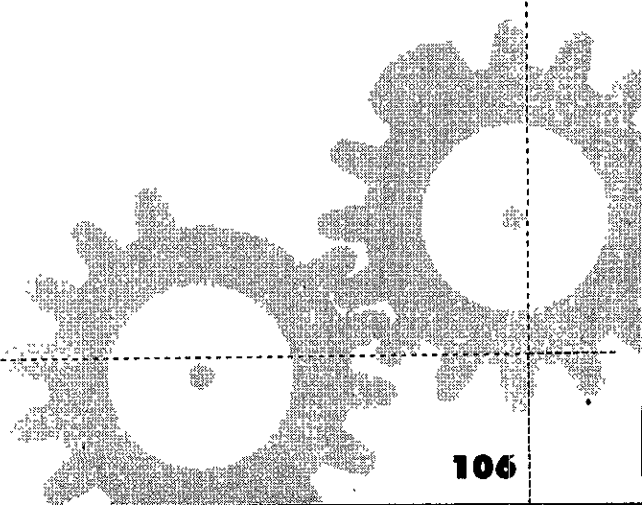
**Reglamento de la Ley Ambiental del distrito Federal**, Diario Oficial de la Federación, 3 de diciembre de 1997

**Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,**  
Gaceta Oficial del Distrito Federal, 2 de junio de 1997, No. 38

**Reglamento de la Ley de Protección Civil para el Distrito Federal,**  
Diario Oficial de la Federación, 21 de octubre de 1996

**Reglamento de las Fracciones I, V y VII del Artículo 3o. de la Ley  
de Planificación y Zonificación del Distrito Federal,** en Diario  
Oficial de la Federación 4 de febrero de 1941.

**Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito  
Federal,** Gaceta Oficial del Distrito Federal, 11 de agosto de 1999  
No. 97





SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA  
DIRECCIÓN GENERAL DE DESARROLLO URBANO

## TÉRMINOS DE REFERENCIA

PROGRAMA PARCIAL DE  
DESARROLLO URBANO  
EL GAVILLERO  
(EL GAVILLERO / TIERRA COLORADA /  
IXTLAHUALTONGO / CHICHICASPA)  
DELEGACIÓN LA MAGDALENA  
CONTRERAS

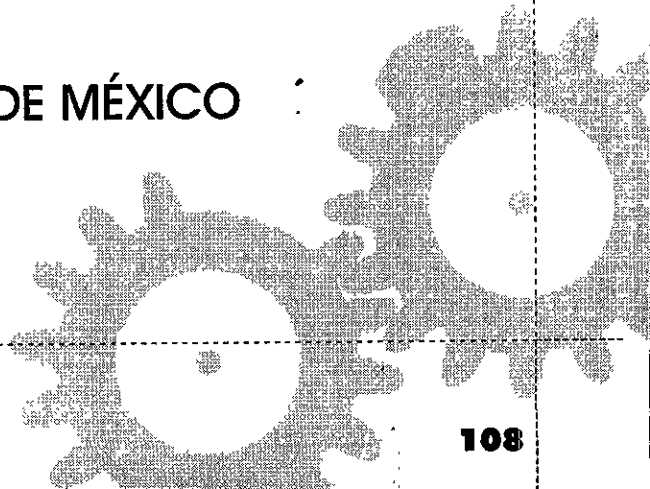
CIUDAD DE MÉXICO

**TÉRMINOS DE REFERENCIA**

**PROGRAMA PARCIAL DE DESARROLLO  
URBANO "EL GAVILLERO"**

**(EL GAVILLERO / TIERRA COLORADA/  
IXTLAHUALTONGO / CHICHICASPA),  
DELEGACIÓN LA MAGDALENA CONTRERAS.**

**CIUDAD DE MÉXICO**



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	106
OBJETIVOS DEL PROGRAMA PARCIAL	109
FASES Y ACTIVIDADES PARA LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA PARCIAL	110
FASE 1: ELABORACIÓN DEL PROGRAMA PARCIAL	111
I.-FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN Y DIAGNÓSTICO	111
II.-IMAGEN OBJETIVO	122
III.-ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO	122
IV.-ORDENAMIENTO TERRITORIAL	126
V.-ESTRATEGIA ECONÓMICA	128
VI.-ACCIONES ESTRATÉGICAS	128
VII.-ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO	129
VIII.-INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN	130
FASE 2. CONSULTA PÚBLICA	135
FASE 3. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA VERSIÓN DEFINITIVA	136

## INTRODUCCIÓN

La definición de una estrategia general de Desarrollo Urbano para la ciudad de México, es un paso importante para el establecimiento de un marco de acción del gobierno de la ciudad, al que deben seguir acciones de planeación e instrumentación de las estrategias locales. En este contexto, la elaboración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano permitirá la articulación de diversas políticas de desarrollo urbano y vivienda dentro de un marco de desarrollo integral sobre el territorio que tome en cuenta la dimensión del medio ambiente, el empleo, la cultura y la política social.

Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano se derivan de otros niveles de planeación urbana como el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y los Programas Sectoriales, en su caso.

De acuerdo con los Artículos 11, 23 y 24 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la SEDUVI debe convocar a un proceso de consulta pública para la elaboración de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano. La intención del actual gobierno de la ciudad es lograr que dicho proceso de consulta pública sea el inicio de un verdadero proceso de participación ciudadana para la toma de decisiones sobre las acciones que el gobierno y la sociedad deben impulsar para enfrentar la compleja problemática de la ciudad.

El nuevo esquema de planeación del desarrollo urbano a nivel local está dirigido a establecer un conjunto de políticas de desarrollo integral sobre el territorio. El método de instrumentación del proceso incluye la planeación participativa de la población. Se define como planeación participativa al proceso de interacción efectiva entre la sociedad y su gobierno, para establecer las líneas de acción sobre las problemáticas específicas de la ciudad que ambos actores deberán concertar, promover, ejecutar y evaluar en los próximos años.

El principal objetivo del proceso es promover el desarrollo integral de zonas específicas de la ciudad, pues no existe problemática particular que no requiera del esfuerzo coordinado entre los distintos niveles y ámbitos de gobierno y los grupos sociales involucrados. Estos últimos, a su vez, tienen un alto grado de heterogeneidad, lo que reafirma la necesidad de una acción interinstitucional coordinada, desde la definición y planeación de las acciones hasta la ejecución, evaluación y seguimiento.

El conjunto de acciones a realizar se acotará territorialmente mediante los Programas Parciales de Desarrollo Urbano. Estos programas no tienen una extensión espacial ni una cobertura temática rígidamente predeterminadas sino que, se constituirán en función de criterios definidos conjuntamente por los grupos sociales involucrados y el gobierno de la ciudad. Se ajustarán, además, a lo establecido en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996, y en los demás planes y programas de gobierno aplicables.

El énfasis que se dará a los Programas Parciales estará ligado a la participación de la ciudadanía, con la cual que se generarán propuestas que proporcionarán insumos a las Delegaciones para



realizar acciones inmediatas y fundamentales en la instrumentación de los Paquetes Territoriales de Desarrollo Integral (en adelante paquetes).

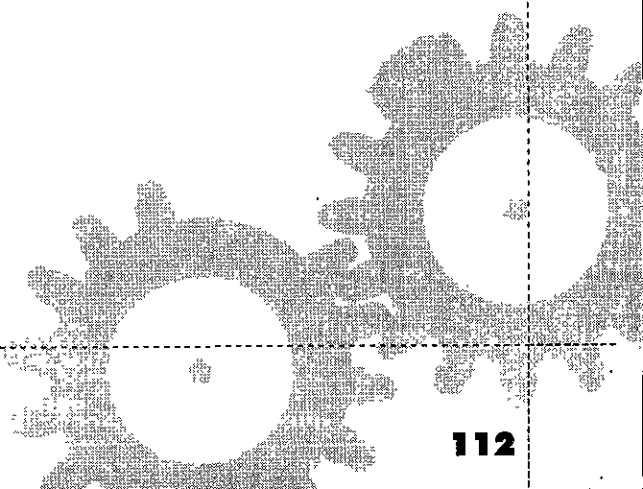
En este proceso, como ya se ha señalado, se propiciará la participación coordinada entre el gobierno central de la ciudad, sus delegaciones políticas, las organizaciones sociales, no gubernamentales, empresariales, gremiales, académicas, vecinales, etc. y la ciudadanía en general. Para la elaboración específica de cada Programa Parcial se contratará a Consultores expertos en la materia los cuales deberán contar con el equipo adecuado, además de comprometerse a reflejar en los Programas Parciales los consensos obtenidos durante el proceso.

Los alcances y productos con los que el Consultor deberá cumplir en la elaboración de los Programas Parciales especifican las tareas y resultados que la SEDUVI demanda expresamente, y que rigen como criterios en la relación entre esta Secretaría y el Consultor. Se presentan en primer lugar, los alcances de orden técnico que deberán ser cubiertos en sus dos aspectos, a saber, el de contenidos propiamente dicho, y el de las formalidades de presentación de los mismos. Por su parte, los alcances de Participación Ciudadana deberán sujetarse a diversos aspectos tales como:

- a) **Del equipo del Consultor.**- Los Consultores deberán incluir en su equipo de especialistas a un (a) coordinador (a) de "participación ciudadana", que será responsable de promover, convocar, conducir y sistematizar las intervenciones de la comunidad durante todo el proceso de elaboración del programa parcial. Cabe resaltar que el logro de consensos es crucial en cada fase de operación; de modo que, el Consultor deberá concentrar sus esfuerzos en el logro de tales consensos.
- b) **De los tiempos de entrega.**- A pesar de que los tiempos de los trabajos "técnicos" con los tiempos del avance de los "consensos comunitarios" no son iguales, se deberán programar los avances de ambos procesos con objeto de cumplir en tiempo y forma con el cronograma acordado en el contrato respectivo.
- c) **Del avance.**- El avance real y oficial del programa parcial deberá estar avalado por la aprobación de parte de la delegación, la SEDUVI y el sector social de cada uno de los apartados, lo cual deberá estar asentado en la Bitácora del Programa Parcial.

d)

**De la metodología de participación ciudadana.-** Se refiere a lineamientos generales metodológicos que se presentan en una guía anexa. Dichos lineamientos son enunciativos y no limitativos, ya que para cada programa parcial, el Consultor, la delegación y el sector social, podrán hacer los ajustes necesarios, siempre y cuando se logre el consenso entre los agentes participantes en cada uno de los aspectos que contiene el Programa Parcial. Para la realización de la consulta ciudadana se deberá seleccionar un Espacio de Participación Ciudadana en coordinación con la Delegación, y se entregará como producto el Orden del día, registro de asistencia, minuta y reporte fotográfico. Los Instrumentos que se requieran para la difusión del proceso del Programa Parcial (trípticos, posters, volantes, etc.) serán aportados por el Consultor, con base en la imagen general propuesta por el Gobierno del D.F. para el Programa.



## OBJETIVOS DEL PROGRAMA PARCIAL

- Contar con un instrumento regulador de los usos del suelo, ordenador de las actividades urbanas, previsor y corrector del deterioro ambiental, de preservación y de protección civil; a partir de las demandas y aspiraciones concretas de la sociedad, que permita la instrumentación objetiva de las acciones, por constituir el nivel de planeación más puntual y próximo a la sociedad.
- Definir un esquema de planeación y gestión del desarrollo urbano que ofrezca certidumbre a la sociedad.
- Promover la participación ciudadana en la elaboración, instrumentación, seguimiento y evaluación de los Programas.
- Involucrar como instancias corresponsables a las otras Secretarías del Gobierno Central.

## OBJETIVOS PARTICULARES DEL PROGRAMA PARCIAL

## FASES Y ACTIVIDADES PARA LA ELABORACIÓN DEL PROGRAMA PARCIAL

FASE	TIEMPO (semana)
FASE 1. ELABORACIÓN DEL PROGRAMA PARCIAL	1 a 12
I. Fundamentación; motivación y diagnóstico	1 a 4
II. Imagen Objetivo	2 a 4
III. Estrategias de desarrollo urbano y ordenamiento territorial	5 a 7
IV. Ordenamiento territorial	5 a 7
V. Estrategia económica	8 a 9
VI. Acciones estratégicas	10 a 12
VII. Estrategia de gestión del Desarrollo Urbano	10 a 12
VII 1. Instrumentos de ejecución	10 a 12
FASE 2. CONSULTA PUBLICA	13 a 16
FASE 3. ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LA VERSIÓN DEFINITIVA	17 a 20

## FASE 1: ELABORACIÓN DEL PROGRAMA PARCIAL

### I. FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN Y DIAGNÓSTICO

Se deberá hacer una introducción al Programa Parcial donde se explique brevemente y de manera general la problemática de la zona, evidenciando la necesidad de elaboración del Programa, los objetivos que persigue y la conveniencia de contar con este instrumento.

Por otra parte se deberá hacer mención del contenido del documento y de los capítulos que comprende, así como una breve explicación de lo que se pretende exponer en cada uno de ellos.

*Herramientas:* Memoria del autodiagnóstico comunitario de los talleres de participación ciudadana.

*Producto:* Texto, Orden del día, registro de asistencia, minuta y reporte fotográfico.

#### 1. Fundamentación jurídica

Se deberá hacer referencia a las leyes correspondientes, tanto las de planeación como las de orden administrativo, protección civil y de procedimientos a las que haya lugar (conservación patrimonial, comunidades o ejidos, etc.).

*Herramientas:* Leyes y Reglamentos que fundamenten la elaboración del Programa Parcial. Programa Delegacional de Desarrollo Urbano

*Producto:* Texto.

#### 2. Definición del área de estudio

Describir la poligonal del área de estudio, haciendo coincidir la envolvente con límites físicos fácilmente identificables. La selección de los elementos que delimiten la poligonal deberá estar sustentada.

Especificar la superficie del área de estudio.

*Herramientas:* Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Autodiagnóstico comunitario.

*Producto:* Texto. Plano de localización donde se defina el polígono de aplicación del Programa Parcial.

#### 3. Antecedentes históricos

Breve reseña de la ocupación territorial de la zona y del proceso de desarrollo urbano, destacando los sitios de importancia histórica. Evolución de la tipología arquitectónica y elementos importantes.

*Herramientas:* Fotografías aéreas, crónicas históricas, etc.

*Producto:* Texto descriptivo y plano de Antecedentes Históricos donde se muestren las zonas de crecimiento sucesivo y la ubicación de hechos relevantes.

## 4.Ámbito urbano y/o metropolitano

Análisis de la zona en el contexto urbano, y de su comportamiento, importancia y jerarquía en relación a la Delegación, otras delegaciones, el D.F. y la ZMVM, haciendo referencia a las políticas de actuación establecidas en el PGDU.

*Herramientas:* Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, Autodiagnóstico comunitario.

*Producto:* Texto, Cuadros y gráficas. Plano Ámbito Urbano que describa la relación mutua entre la zona del Programa Parcial y su ámbito urbano/metropolitano.

## 5.Medio natural

### 5.1. Elementos del medio natural

Analizar el medio físico natural a partir de las características naturales de la zona atendiendo a los siguientes aspectos:

- Geología: Estratos geológicos, fallas, sismicidad.
- Edafología: Tipo(s) de suelo en la zona.
- Hidrología: Recursos hídricos superficiales y subterráneos, ciclos de recarga.
- Climatología: Clima, temperatura media, vientos dominantes y reinantes, precipitación; fenómenos climatológicos que inciden en la zona.
- Vegetación y fauna
- Problemática ambiental

Se definirá la potencialidad de la zona para usos urbanos y no urbanos, y las condicionantes para cada uno de ellos, según corresponda.

*Herramientas:* Cartografía temática de la zona y levantamiento fotográfico.

*Producto:* Texto y Planos temáticos con la síntesis de los elementos del medio natural en cada aspecto, y de la potencialidad o aptitud de la zona para el desarrollo urbano:

### 5.2. Problemática ambiental

Se evaluará el grado de deterioro de los elementos del medio natural (aire, agua, suelo): uso inadecuado del suelo, contaminantes y fuentes de contaminación, erosión del suelo, deterioro de áreas y patrimonio naturales, riesgos de origen natural, etc.

Se identificarán las zonas de riesgo físico-natural (geológicos e hidrometeorológicos), grado de riesgo, zona de afectación y vulnerabilidad (hundimiento, inundación, derrumbe zona minada, etc) principalmente de Tierra Colorada e Ixtlahuatlango por la razón de que DGCOH va hacer la "Presa" Eslava.

*Herramientas:* Cartografía temática de la zona, levantamiento fotográfico, reportes técnicos de la Subdirección de Protección Civil. Entrevistas con vecinos y autoridades.

*Producto:* Texto. Plano de localización de puntos o sitios de riesgo, áreas de afectación y fotografías del entorno

## 6. Análisis demográfico y socioeconómico

### 6.1. Aspectos demográficos

Analizar el comportamiento y la dinámica demográfica de la zona. Determinar hipótesis de crecimiento de la población a corto, mediano y largo plazos (años 2000, 2010 y 2020 respectivamente) e identificar con precisión los movimientos de migración y los patrones de asentamiento regular o irregular, a fin de definir estrategias de desarrollo urbano que atraigan, expulsen o consoliden población residente en la zona, según corresponda.

*Herramientas:* Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, Anuario Estadístico, Censos de Población y Vivienda, Censo 95.

*Producto:* Texto Cuadros Identificando la dinámica poblacional, relación con la Delegación y el Distrito Federal; distribución de población por sexo, por grupos de edad. Gráficas de crecimiento demográfico y pirámides demográficas por sexo y grupo de edad.

### 6.2. Aspectos económicos

#### • Actividades económicas

Semblanza detallada de la estructura y dinámica económica y de empleo de la zona, considerando:

- Características de la población económicamente activa, en particular: la distribución por edades y sexo, nivel de instrucción, experiencia laboral y expectativas de desarrollo derivadas de la consulta ciudadana, a fin de determinar las carencias y potencialidades de la población y de la zona.
- Características de la población ocupada y subempleada según edad, sexo, ocupación principal y secundaria, ramo de la actividad principal, nivel de instrucción, nivel de ingresos, horas de trabajo por semana, giro de la actividad principal, posición en el trabajo (asalarado, por cuenta propia), experiencia laboral y expectativas personales de desarrollo. En el caso de jefes de familia (sean hombres o mujeres), especificar número de dependientes y la participación de los otros miembros del hogar en la generación del ingreso familiar.
- Características de la población desocupada, en particular la distribución por edades y sexo, nivel de instrucción, experiencia laboral y expectativas de desarrollo.
- Perfil de los establecimientos económicos en la zona:
- Número y tamaño (según número de empleados) de los establecimientos por giro de actividad.
- Nivel de consolidación de los establecimientos de la zona por giro de actividad, particularmente en razón de su antigüedad, tamaño, expansión durante los últimos cinco años, así como regularización y acatamiento de los reglamentos y disposiciones legales.
- Evaluación de la compatibilidad de los giros de actividad económica existentes con las propuestas del Programa Parcial y las expectativas de desarrollo de la población involucrada, y definición de aquellos giros que presenten mayor potencial de desarrollo en la zona, asumiendo que el contexto de actuación se puede extender a la ciudad, a la zona metropolitana e incluso al resto del país.

Numero y tamaño de las personas empleadas que alguna vez tuvieron o tienen que ver con actividades agroindustriales forestales y/o agrícolas.

*Herramientas:* Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, Anuario Estadístico, Censo Económicos, Censos de Población y Vivienda, Conteo 95.

*Producto:* Texto. Gráficas y tablas de distribución de la PEA por actividad y por estrato de ingreso.

### 6.3. Aspectos sociales

- Organizaciones sociales
- Potencialidad de actuación
- Conformación jurídica
- Estructura organizativa
- Mecanismos de captación de recursos
- Redes de barrio, tradiciones y su manifestación en el espacio urbano

Se deberán identificar todas las Organizaciones sociales, grupos gremiales y su intervención en el desarrollo urbano, grado de consolidación, potencialidad de actuación, conformación jurídica, estructura organizativa, mecanismos de captación de recursos, entre otros.

Se analizará el comportamiento de la sociedad en cuanto a sus manifestaciones culturales y la utilización del espacio urbano.

*Herramientas:* Entrevistas, encuestas, recorridos en campo.

*Producto:* Texto, cuadros y fotografías.

## 7. Estructura urbana

Realizar un análisis de la organización espacial de la zona a partir de la estructura vial, las zonas concentradoras de actividades y su correspondencia con los usos del suelo.

Identificar y describir los elementos de estructura urbana: centros vecinales, centros de barrio, centros urbanos (concentraciones comerciales y/o de servicios), corredores de nivel local, urbano o metropolitano.

*Herramientas:* Plano de catastro, levantamiento de usos del suelo.

*Producto:* Texto y Plano de Estructura Urbana

## 8. Usos del suelo

- Distribución de los usos del suelo
- Incompatibilidad de usos
- Cambios en el patrón de usos del suelo

Se identificarán los patrones actuales de uso del suelo, así como los principales problemas de incompatibilidad o cambios en el patrón de usos del suelo. Análisis del mercado inmobiliario y renta del suelo.

*Herramientas:* Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, Levantamiento de usos del suelo.

*Producto:* Texto y Plano de Usos del Suelo Actuales, y plano del mercado inmobiliario (precio).



## 9. Estructura vial

- Características de la vialidad
- Problemática de la estructura vial
- Proyectos viales, afectaciones y derechos de vía.

Identificación de las vías primarias, secundarias, puentes y cruces peatonales, derechos de vía, estado de conservación.

Analizar la estructura vial de la zona en relación con la generación de viajes, tanto a nivel de sector metropolitano como a nivel local; evaluación de la capacidad de servicio con respecto a los volúmenes de tránsito (requiere aforos en puntos estratégicos); relación de la vialidad con los usos del suelo y las actividades, incluyendo las realizadas en los espacios públicos.

Identificar las principales carencias de la zona en cuanto a la infraestructura vial primaria y secundaria. Zonas de congestión vehicular; tramos con inadecuado diseño geométrico, falta de continuidad. Requerimientos de señalización informativa, restrictiva y preventiva; dispositivos de control de tránsito.

Localizar los proyectos viales para la zona, así como las afectaciones y derechos de vía que éstos implican.

*Herramientas:* Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, Planos de Alineamientos, Números Oficiales y Derechos de Vía, Visitas a sitio, fotografías. Cálculos de aforos.

*Producto:* Texto y Plano de Estructura Vial.

## 10 Transporte público

- Sistemas de transporte
- Niveles y tipos de servicio (foráneo, urbano, turístico, servicio privado a grupos, etc.)
- Parque vehicular
- Rutas de transporte
- Paraderos y servicios de apoyo al transporte
- Servicios para pasajeros
- Centro de intercambio modal, analizando su articulación con los nodos de la zona y su área de influencia inmediata
- Problemática del sistema de transporte y de su administración

Análisis del impacto urbano de los distintos modos de transporte existentes, y de manera especial el de las terminales.

Se detectarán las principales características y problemas que presenta el sistema de transporte: rutas, paraderos, número de usuarios, tiempos de recorrido, lapso entre corridas, suficiencia del número de unidades. La administración del sistema tanto privada como pública; carencias, deficiencias, y procedimientos.

*Herramientas:* Entrevista con permisionarios, operarios y pasajeros. Encuestas origen - destino.

*Producto:* Texto y Plano de Transporte público

## 11. Infraestructura

- Agua potable
- Drenaje pluvial y alcantarillado sanitario
- Electrificación y alumbrado público
- Instalación especiales: Investigar con la DGCOH sobre la futura construcción de la Presa Eslava en Ixtlahualtongo.

Analizar la cobertura y los niveles de servicio de los servicios públicos en redes. Se considerarán las redes de distribución (estado, mantenimiento restricciones, derechos de vía), las áreas servidas, funcionamiento del sistema, calidad del servicio, capacidad y volumen máximo (diámetro) etc., a fin de dimensionar la capacidad de las redes para atender demandas actuales y futuras.

*Herramientas:* Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, Visitas a sitio, fotografías. Entrevistas con funcionarios de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica (DGCOH) y la Delegación.

*Producto:* Texto y Plano de Infraestructura, con las redes de servicios, áreas servidas, problemática detectada, etc.

## 12. Equipamiento y servicios

- Educación y cultura
- Salud y asistencia
- Comercio y abasto
- Recreación y deporte
- Comunicación y transporte
- Turismo Ecológico
- Seguridad, justicia y administración pública
- Servicios urbanos: Gasolineras, cementerios, limpia, recolección y disposición de residuos sólidos (recorridos, horarios, disposición final).

Identificar y localizar los elementos que brindan servicio en cada uno de los subsistemas indicados, evaluándolos en función de su calidad y nivel de servicio (local, delegacional, metropolitano), capacidad (ubs/Hab.), funcionalidad, así como su estado de conservación.

*Herramientas:* Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Visitas in situ.

*Producto:* Texto. Cuadro con el inventario del equipamiento, requerimiento, déficit 1 superávit. Plano de Equipamiento, con la localización de los elementos y sus radios de influencia. Tabla resumen.

## 13. Vivienda

Analizar la situación de la vivienda en la zona a fin de determinar acciones de redensificación, reubicación o consolidación.

- Inventario habitacional y calidad de la vivienda
- Hacer un inventario del número de viviendas y analizar sus características, número de ocupantes por vivienda (comparado con la Delegación y el Distrito Federal), número de viviendas y número de hogares (núcleos familiares), índice de hacinamiento, tenencia, calidad (servicios, materiales de construcción, terminados) entre otros.

- **Oferta y demanda habitacional**

Análisis de las características principales de la producción de vivienda por tipos para la zona de aplicación. Principales promotores oficiales y privados, vivienda terminada disponible y en construcción por estratos. Análisis de la demanda de vivienda por estratos, análisis de los requerimientos de vivienda por crecimiento poblacional y de formación de hogares.

- **Déficit /superávit**

Cuantificación del déficit de vivienda por estrato. Identificación del superávit de vivienda en caso de existir en algún rubro.

*Herramientas:* Censo de Población y Vivienda 1990, Conteo 95, Encuestas y Levantamiento de campo.

*Producto:* Texto, Cuadro de número de vivienda por tipo y calidad; oferta de vivienda por tipo y agente promotor. Plano de Vivienda en el que se resuman los principales aspectos analizados en este punto, y en su caso la problemática detectada.

#### **14. Asentamientos irregulares**

Características de los asentamientos irregulares; (terrenos, derechos de vía), indicando ubicación, superficie ocupada, número de familias, antigüedad, perfil socioeconómico.

*Herramientas:* Reportes de la Delegación, levantamiento de campo.

*Producto:* Memoria y Plano de Asentamientos Irregulares, con la ubicación zonas ocupadas irregularmente.

#### **15. Tenencia de la tierra**

Hacer un análisis del régimen de tenencia de la tierra en la zona de estudio. (Hacer referencia a los procesos de expropiación, (agentes participantes, formas de actuación).)

*Herramientas:* Consulta al Registro Público de la Propiedad y del Comercio, el Registro Agrario Nacional, la Dirección General de Patrimonio Inmobiliario del D.F. y de la SECODAM, y otras instancias como CORETT y DGRT.

*Producto:* Texto y Plano de Tenencia de la Tierra con polígonos (P.P. ejidal y /o comunal).

#### **16. Reserva territorial y baldíos urbanos**

Hacer referencia a la reserva territorial y / o los predios urbanos baldíos, señalando su ubicación, superficie y usos potenciales. De la misma manera identificar los predios y/o zonas subutilizadas.

*Producto:* Texto y Plano de Reserva Territorial.

#### **17. Sitios patrimoniales**

- **Inventario y catalogación**

Hacer un inventario de los inmuebles catalogados por el INAH (monumentos históricos) o el INBA (monumentos artísticos), los de patrimonio natural y de aquellos otros que se juzgue conveniente incluir.

- **Valoración y potencialidad**

Se deberá realizar el análisis del valor como inmueble o zona a conservar, así como de su potencial para el reclutamiento o aprovechamiento, considerando en todo caso incluir una propuesta de uso adoptivo para el inmueble.

- Estado de conservación y tenencia  
Se evaluará el estado físico de los elementos patrimoniales, teniendo en cuenta su uso actual. Se identificará el régimen de tenencia bajo los cuales se encuentran.

*Herramientas:* Fotografías aéreas y levantamiento de campo.

*Producto:* Texto y Plano de Sitios Patrimoniales, con la ubicación de los elementos patrimoniales, catalogados o no.

## 18. Fisonomía urbana

- Calidad de la fisonomía urbana  
Evaluación de la fisonomía urbana de la zona en general y en sitios particulares. Contaminación visual, lugares con fisonomía deteriorada. Se analizarán los principales sitios de atracción paisajística, perfiles naturales del terreno circundante, macizos de elementos y remates a considerar del ambiente construido y los impactos urbanos.

- Secuencias visuales, puntos panorámicos.  
Identificación de recorridos visuales o puntos escénicos de valor.
- Elementos de la imagen urbana: Identificar los elementos de la Imagen urbana (hitos, nodos, bordes y sendas), analizar su connotación en la población y la jerarquía de ellos (a nivel ciudad, delegación, barrio).

- Puntos de referencia (hitos)
- Límites entre zonas homogéneas (bordes)
- Puntos de concentración de actividad (nodos)
- Rutas de circulación (sendas)

- Zonas homogéneas  
A partir del análisis de las características formales de las edificaciones (forma, color, textura) de los elementos naturales, relacionados con el uso y actividades de las diferentes zonas, y la identificación de los límites entre las mismas (bordes), en cada zona se analizarán las principales características que presentan sus edificaciones a través de las fachadas: forma (altura, vanos, voladizos, elementos decorativos, etc.) colores, materiales, etc. su clasificación por importancia y tipología; la problemática que presentan como contaminación visual, deterioro, carencia de señalización, alta densidad perceptiva, carencia de identidad, etc.

De la misma manera se identificarán de ser necesario, dada la homogeneidad de la tipología, los patrones y ritmos en la composición de las fachadas con el fin de tomar como marco de referencia para futuras edificaciones y asegurar de esta forma la conservación del carácter.

*Herramientas:* Levantamiento fotográfico.

*Producto:* Texto y Plano de Imagen Urbana que incluya los elementos de la Imagen; vistas, recorridos y encuestas aplicadas a los residentes (mapas mentales, así como esquemas, gráficas y fotografías donde se exponga el análisis de tipologías constructivas, los patrones y ritmos de composición a tomar en cuenta como base para la reglamentación de la fisonomía urbana).

## **19. Espacio público**

Análisis y evaluación de los espacios públicos (calles, plazas, avenidas, viaductos, jardines y parques públicos>, considerando:

- Los usos del suelo adyacentes;
- Las actividades dentro de ellas (estancia, juegos, comercio en vía pública, estacionamiento, espectáculos, actividades religiosas, actos políticos, eventos populares, etc.);
- Las características de sus usuarios (grupos específicos de actividad, interés o edad, condición socioeconómica, hábitos o pautas de comportamiento);
- Los aspectos físicoespaciales (caracteres relevantes de la fisonomía, estado de conservación).
- Su funcionalidad (adecuación para las actividades que alojan; tipo, calidad, cantidad y ubicación del mobiliario).
- Análisis y evaluación de las disposiciones normativas.

*Herramientas:* Levantamiento fotográfico, Talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto y Plano de Espacio Público.

## **20. Riesgos y vulnerabilidad**

Se hará referencia a los elementos de riesgo de origen químico-industrial y sanitario, identificando su ubicación, grado de riesgo y zona de afectación.

*Herramientas:* Atlas de riesgo de la Dirección General de Protección Civil, Levantamiento de campo.

*Producto:* Texto, Plano con la ubicación de los sitios de riesgo y la zona de afectación.

## **21. Evaluación del Programa Delegacional 1997**

### **21.1. Normatividad**

Análisis y evaluación de la normatividad del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano con respecto a la dosificación del uso de suelo, intensidad de construcción y control del funcionamiento.

Evaluar la congruencia entre los patrones del uso del suelo propuestos y la problemática de la zona, así como las normas para la regulación de los usos del suelo y para el ordenamiento urbano previstas en el Programa Delegacional y el Programa General de Desarrollo Urbano.

Se evaluará la zonificación y las normas que regulan los usos del suelo establecidos en la zona por el programa delegacional en relación con las aspiraciones y necesidades de la población.

### **21.2. Operatividad**

Evaluar la operación del Programa Delegacional, detectando irregularidades en el uso del suelo, la demolición de inmuebles con valor arquitectónico y el funcionamiento de giros prohibidos, entre otros, a fin de determinar las instancias que las provocan y proponer estrategias de administración urbana que corrijan la situación.

*Herramientas:* Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Programa Delegacional de Desarrollo Urbano.

*Producto:* Texto con los datos que den base a propuestas de modificación, ratificación o replanteamiento de los esquemas, las políticas, instrumentos y procedimientos de elaboración, regulación y operación de programas de desarrollo urbano. En caso contrario exponer y fundamentar los mecanismos, aciertos y congruencias de procedimiento de operación de los mismos.

## **22. Otras disposiciones normativas y operativas que inciden en la Delegación y en la zona de aplicación del Programa Parcial**

### **22.1. Disposiciones de otros niveles de planeación**

Identificar y describir las disposiciones de carácter normativo o políticas particulares de desarrollo establecidas en instrumentos de planeación a nivel nacional, metropolitano y del Distrito Federal, y que inciden en la Delegación y en la zona de aplicación del Programa Parcial.

*Herramientas:* Programas, Proyectos, Leyes y Reglamentos.

*Producto:* Texto con la relación específica de las disposiciones normativas o políticas. Plano con ubicación de las acciones o zonas de actuación (plano de normatividad vigente).

### **22.2. Acciones programadas en el Programa Operativo Delegacional y en otros sectores**

Identificar y describir las acciones u obras en proceso o en proyecto a ser realizadas dentro de la zona del Programa Parcial, previstas en el Programa Operativo Anual Delegacional o en el Programa Operativo de otros sectores de gobierno (vialidad, transporte, infraestructura, educación).

*Herramientas:* Programa Operativo Anual de la Delegación y de otras dependencias del Gobierno del Distrito Federal.

*Producto:* Texto y Reporte de las acciones u obras, especificando los lugares donde se aplicarán.

## **23. Síntesis de la situación actual**

Elaborar una síntesis de los temas analizados y destacar los principales problemas en tres ámbitos fundamentales, siguiendo en cada caso el mismo desglose utilizado en la etapa de diagnóstico:

23.1. Aspectos ambientales

23.2. Aspectos socioeconómicos

23.3. Aspectos urbanos

El análisis de los puntos anteriormente expuestos debe llevar a una interpretación integral y una reflexión de los datos obtenidos y de los procesos analizados, que den como resultado una serie de conclusiones fundamentadas, que deberán exponerse.

*Herramientas:* Memorias técnicas de los capítulos anteriores.

*Producto:* Texto y cuadro síntesis. Plano de presentación de Diagnóstico Integrado.

#### 23.4. Pronóstico

- Tendencias de la problemática

Analizar las tendencias a mediano o largo plazo de la problemática en materia de población, equipamiento, infraestructura, vivienda, , etc.

*Producto:* Texto

- Demandas de satisfactores urbanos

De acuerdo con las tendencias, cuantificar las necesidades futuras en cada uno de los rubros analizados.

*Herramientas:* Diagnóstico.

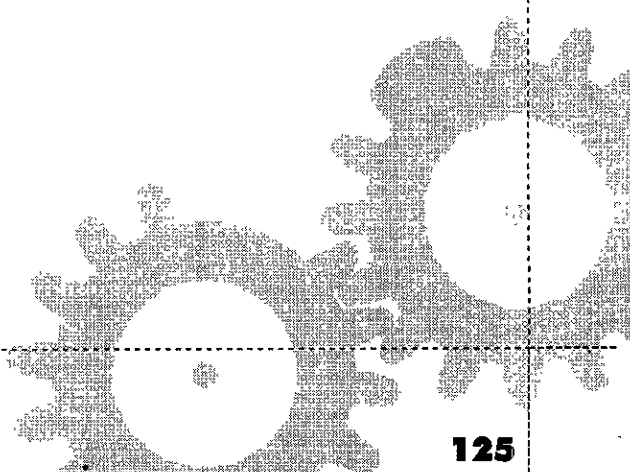
*Producto:* Texto y Cuadros de requerimientos de vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios.

#### 24. Acciones inmediatas

Con base en los resultados obtenidos en el proceso de participación ciudadana hasta el momento de elaboración de este punto, se definirán las acciones necesarias para la atención de demandas inmediatas, que sean detonadoras para la regeneración de la zona y de impacto social significativo.

*Herramientas:* Memorias técnicas de los capítulos anteriores. Talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto y tabla síntesis.



## II. IMAGEN OBJETIVO

Plantear de manera general lo que se pretende lograr en la zona del Programa Parcial, considerando la interrelación entre los aspectos socioeconómicos, físicos y espaciales. Establecer los OBJETIVOS generales que se desean lograr en cada aspecto del desarrollo urbano.

*Herramientas:* Talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto.

## III. ESTRATEGIA DE DESARROLLO URBANO

Definir los elementos de la estrategia que debe seguirse para orientar el desarrollo urbano de la zona y alcanzar la Imagen objetivo.

Se analizarán diversas alternativas de expansión física y reordenamiento de la estructura vial, bajo el criterio de optimizar la Infraestructura y los servicios urbanos, sin detrimento de la calidad de vida de los habitantes, para lograr una estructura urbana acorde a las necesidades de la comunidad.

Se presentará una estructura urbana propuesta, partiendo de un análisis cuidadoso de las demandas locales, para normar el crecimiento mediante la especificación de usos y destinos del suelo urbano, y de espacio reservado para preservar las condiciones ecológicas, de manera que estos usos y destinos sean compatibles y complementarios con los que están a su alrededor.

De esta manera se conformará la estructura urbana de la zona, respetando en lo posible la traza urbana actual y consolidando los barrios existentes, todo dentro de un marco general de ordenación.

Se propondrá la política de mantener, disminuir o incrementar la densidad e intensidad de las construcciones, de acuerdo a su localización relativa y de conjunto urbano, mediante diversas alternativas de solución.

Se establecerán puntos concentradores de actividad, fomentando la consolidación de subcentros urbanos, centros de barrio y corredores accesibles a toda la población.

*Producto:* Texto y Plano Estrategia de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial

## II. 1 ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN AL ÁMBITO METROPOLITANO

Consiste en el desempeño del área del Programa Parcial como elemento integrante de la zona metropolitana, en razón de su carácter propio, así como sus funciones, actividades y servicios que ofrecerá. La forma de Integración se especificará en cuanto a su relación con otros centros de actividad a nivel regional o metropolitano.

*Herramientas:* Diagnóstico. Talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto y esquema descriptivo.



## 2. ESTRATEGIA FÍSICO NATURAL

Los programas parciales que abarquen zonas de conservación, deberán definir un esquema de ordenamiento ecológico orientado a establecer los usos del suelo y el aprovechamiento de los recursos naturales de acuerdo a su aptitud y potencialidad para lograr un desarrollo urbano y rural, procurando corregir los desequilibrios generados por las actividades económicas. Este esquema deberá incorporar la delimitación del linder superior de barranca conforme a la Norma de ordenación general No. 21.

Se desarrollará una estrategia para la recuperación y posterior conservación de las áreas naturales, mediante un Programa de Manejo para los mismos.

*Herramientas:* Diagnóstico, estudios específicos. Levantamientos fotográficos.  
*Producto:* Texto y Plano de ordenamiento ecológico

## 3. ESTRATEGIA DEMOGRÁFICA

Definir los elementos que deben orientar el desarrollo o reordenamiento de la zona para instrumentarla a través de los elementos de la estructura urbana.

*Herramientas:* Escenarios demográficos elaborados en el diagnóstico. Política demográfica asumida en el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F.  
*Producto:* Texto.

## 4. ESTRUCTURA URBANA

Con base en las estrategias anteriores, y especialmente en el carácter deseado para la zona en general, se propondrá una determinada organización espacial y funcional para la misma, definiendo y localizando los componentes de la estructura urbana (subcentros urbanos, centros de barrio y corredores).

*Herramientas:* Diagnóstico. Talleres de Participación Ciudadana.  
*Producto:* Texto y Plano Estructura Urbana propuesta, con la ubicación de los polígonos de actuación, subcentros urbanos, centros de barrio, red vial secundaria, equipamiento, áreas verdes, entre otros.

### 4.1. USOS DEL SUELO

A partir de la estructura urbana propuesta y , se definirán los usos del suelo a conservar, a controlar y en su caso a prohibir en lo sucesivo, sustentando en cada caso los criterios empleados (proceso de consolidación de la zona homogénea, demanda vial y de servicios, articulación o complementación con otros usos y actividades, etc.) Esta estrategia se vinculará directamente con la zonificación secundaria que se propondrá en el capítulo de Ordenamiento Territorial.

*Herramientas:* Diagnóstico. Talleres de Participación Ciudadana.  
*Producto:* Texto.

#### 4.2. ESTRUCTURA VIAL

Con base en el análisis y evaluación de la estructura vial realizados en el diagnóstico, se plantearán estrategias para adecuar, ampliar o modificar la estructura vial.

##### A. Red Primaria

Se propondrá la estructura vial de nivel primario en la zona de manera que se integre adecuadamente con la de la ciudad, especificando las obras viales importantes que deban realizarse con este fin.

*Herramientas:* Diagnóstico, Talleres de participación ciudadana.

*Producto:* Texto y Plano con la Red Vial Primaria y secciones de calle propuestas.

##### B. Red Secundaria

Se propondrá la estructura vial de tipo colector o secundario necesaria y acorde a la estrategia de ordenamiento.

*Herramientas:* Diagnóstico, Talleres de participación ciudadana.

*Producto:* Texto y Plano con la Red Vial secundaria y secciones de calle propuestas.

##### C. Red terciaria y peatonal

Se propondrá la estructura de vías locales vehiculares y peatonales en congruencia con la estrategia de desarrollo urbano.

En caso de proponer la peatonalización de alguna(s) calle(s), acompañarla de la solución vial que la haga operable.

*Herramientas:* Diagnóstico, Talleres de participación ciudadana.

*Producto:* Texto y Plano con la Red Vial terciaria y secciones de calle propuestas.

### 5. TRANSPORTE

Se plantearán alternativas de reorganización de las rutas y paraderos de los distintos medios de transporte y sus formas de enlace, así como los recorridos y frecuencia de unidades.

En su caso, se propondrá la creación o modernización de centros de intercambio modal, señalando su ubicación y sus características generales de capacidad y funcionamiento; así como la posible creación de un sistema local de transporte público que comunique los centros de actividad con los nodos de transporte cercanos.

*Herramientas:* Diagnóstico, Talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto y Plano de Estrategia de Transporte con la ubicación de rutas, paraderos y estaciones de transferencia.

### 6. INFRAESTRUCTURA

Propuesta de dotación, rehabilitación y modernización de la infraestructura en cada uno de los componentes, dimensionando volúmenes, diámetros o capacidades, etc., en función de los requerimientos detectados.

*Herramientas:* Diagnóstico.

*Producto:* Texto y Plano con las Estrategias de Infraestructura.

## 7. EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS

Propuesta de dotación, rehabilitación y aprovechamiento del equipamiento en cada subsistema, teniendo en cuenta el carácter deseado para la zona, es decir, poniendo una especial atención en los servicios que se deberán proporcionar en ella de acuerdo con la imagen-objetivo.

*Herramientas:* Diagnóstico. Talleres de Participación Ciudadana. Entrevistas con funcionarios públicos. Programas operativos de las diferentes dependencias del gobierno central.

*Producto:* Texto y Plano con las Estrategias de equipamiento.

## 8. VIVIENDA

Con base en los escenarios demográficos elaborados en el diagnóstico, identificar la demanda de suelo para vivienda y servicios a mediano y largo plazo, de acuerdo con los escenarios de crecimiento demográfico.

Atención a los estratos deficitarios de vivienda de acuerdo a la estrategia demográfica establecida, la zonificación secundaria, la disponibilidad de reserva y los mecanismos de crédito. En caso de ser necesaria una reubicación, indicar el número preciso de familias a reubicar y proponer sitios para la construcción de vivienda de reposición, mencionando los mecanismos viables para esta acción.

*Herramientas:* Diagnóstico. Talleres de Participación Ciudadana. Esquemas financieros alternativos. Programas operativos de instituciones o dependencias promotoras de vivienda.

*Producto:* Diagnóstico. Texto y Plano con las Estrategias de vivienda.

## 9. ASENTAMIENTOS IRREGULARES

Propuesta de atención a los asentamientos irregulares. Dependiendo del caso específico, señalar los asentamientos a mejorar o consolidar, o en su caso, proponer sitios y etapas para su reubicación, mencionando en este caso los mecanismos de financiamiento y las formas de organización.

*Herramientas:* Diagnóstico. Talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto y Plano con las Estrategias en materia de asentamientos irregulares.

## 10. SITIOS PATRIMONIALES

Proponer la estrategia de recuperación y aprovechamiento del patrimonio arquitectónico, artístico, cultural e histórico, que permitan incorporar usos congruentes y compatibles con las características físicas y espaciales de los inmuebles que estén subutilizados o abandonados, y representen nuevas oportunidades de aprovechamiento de los monumentos.

Establecer medidas de conservación y mantenimiento permanente de inmuebles catalogados, definiendo cuatro líneas de acción específica: estructura, instalaciones, espacio arquitectónico y tipologías constructivas y arquitectónicas.

Identificar proyectos específicos de restauración, uso y aprovechamiento. Establecer lineamientos de diseño para la conservación y adecuación de inmuebles catalogados, así como para nuevas construcciones en baldíos o en sustitución de edificios no catalogados.

*Herramientas:* Diagnóstico. Talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto y tabla donde se expongan las acciones propuestas en relación con los sitios patrimoniales.

## 11. FISONOMÍA URBANA

La estrategia de fisonomía urbana constituye una de las de mayor importancia para los objetivos del Programa Parcial, ya que a través de ella se verán reflejados de manera palpable el significado de los elementos urbanos en la población, sus deseos, aspiraciones e identidad.

En este punto se establecerán los criterios para el mejoramiento y posterior conservación de la fisonomía urbana de la zona, con base en los caracteres analizados en el diagnóstico a nivel de zona homogénea. Estos criterios se traducirán en los lineamientos normativos de fisonomía urbana aplicables tanto a las edificaciones (tipologías arquitectónicas y fachadas, alturas, colores, materiales aparentes, proporción vanos / macizos, detalles arquitectónicos, etc.), como a los espacios abiertos (vegetación, pavimentos, mobiliario).

Esta estrategia se relaciona directamente con el reglamento de fisonomía urbana que se elaborará en el capítulo de normatividad.

*Herramientas:* Diagnóstico. Talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto. Cuadros y tablas. Plano de Lineamientos de Fisonomía Urbana, en donde se muestren las diferentes zonas homogéneas y 19s criterios a aplicar en cada una. Croquis, axonométricos, fotomontajes y/o perspectivas que ilustren la imagen deseada en diferentes lugares. Figuras ilustrativas de elementos específicos propuestos (mobiliario, luminarias, detalles arquitectónicos, etc.)

## 12. ESPACIO PÚBLICO

De acuerdo con los resultados del análisis efectuado en el diagnóstico, establecer los lineamientos para el reordenamiento o mejoramiento de cada espacio específico, sentando las bases para la normatividad que se elaborará en el capítulo correspondiente. Proponer sitios alternativos para el comercio en vía pública u otras actividades a reubicar.

*Herramientas:* Diagnóstico. Talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto. Plano de Estrategias de Ordenamiento del Espacio Público.

# IV. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

## 1. DEFINICIÓN DEL POLÍGONO DE APLICACIÓN DEL PROGRAMA PARCIAL

Describir la poligonal del área de aplicación del Programa Parcial, haciendo coincidir la envolvente con límites físicos fácilmente identificables y especificando la superficie que abarca. La selección de los elementos que delimiten la poligonal deberá estar sustentada.

*Herramientas:* Diagnóstico. Talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto.

## 2. POLÍGONOS DE ACTUACIÓN

Se definirán sitios específicos a intervenir con las políticas de desarrollo urbano establecidas en el PGDU y en el Programa Delegacional; conservación patrimonial, potencial de reciclamiento, potencial de desarrollo o integración metropolitana.

*Herramientas:* Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. Acuerdos obtenidos para la estrategia de desarrollo y ordenamiento territorial.

*Producto:* Texto y Plano con la delimitación de los Polígonos de Actuación o la ubicación de predios sujetos a normas especiales.

### 3. ZONIFICACIÓN SECUNDARIA

A partir de la estrategia de usos del suelo establecida en los Programas General, Delegacional y en su caso Parcial de Desarrollo Urbano, en este punto se definirán las zonas secundarias de uso del suelo y se establecerán para cada una los usos permitidos o prohibidos. En su caso, se especificarán los predios sujetos a acciones especiales de acuerdo con la estrategia de ordenamiento.

*Herramientas:* Diagnóstico. Talleres de Participación Ciudadana. Programas General, Delegacional y en su caso Parcial de Desarrollo Urbano.

*Producto:* Texto. Tabla de compatibilidad de los usos del suelo estableciendo los permitidos y prohibidos. Plano de Zonificación Secundaria.

### 4. NORMAS DE ORDENAMIENTO URBANO

En este capítulo se establecerán las disposiciones específicas de observancia obligatoria dentro del polígono del Programa Parcial.

#### 4.1. Intensidad de uso

A partir de la evaluación de las normas para la regulación de los usos del suelo previstas en los Programas General, Delegacional y en su caso Parcial de Desarrollo Urbano, se establecerán las propuestas de modificación y formulación de normatividad, definición, ámbito de aplicación y jerarquía en relación con:

- Intensidad de construcción, en términos del número máximo de niveles de construcción permitidos.
- Ocupación del suelo, en términos del porcentaje mínimo de la superficie del predio que deberá dejarse como área libre de construcción.
- Restricciones a la construcción al fondo, al frente o a los lados del predio.

#### 4.2. Fisonomía urbana

Con base en el diagnóstico, se establecerán las normas de fisonomía urbana que regulen las tipologías arquitectónicas y fachadas, colores, proporción vanos / macizos, detalles arquitectónicos, espacios abiertos, etc.)

*Herramientas:* Diagnóstico. Talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto. Tabla de lineamientos de diseño y normatividad de la imagen urbana. Plano de ubicación de zonas de aplicación de normatividad.

#### 4.3. Espacio público

Partiendo de la problemática detectada en el diagnóstico, se establecerán las normas para:

- Distribución espacial de actividades
- Vegetación

- Pavimentos y mobiliario urbano.
- Señalización y nomenclatura.

*Herramientas:* Diagnóstico. Talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto. Tabla de normatividad del espacio público.

## V. ESTRATEGIA ECONÓMICA

Con base en el diagnóstico, se plantearán acciones estratégicas de apoyo al desarrollo económico de la zona y proyectos productivos y de inversión generadores de empleo, que reactiven la economía y en consecuencia mejoren los niveles de vida de la población en la zona.

Los proyectos urbanos propuestos deberán ser autofinanciables, de alta rentabilidad económica y social y atractivos para la inversión privada. Podrán considerarse proyectos convencionales o alternativos, sustentando en todo caso su viabilidad financiera y social así como en función de su impacto urbano.

*Producto:* Texto descriptivo, incluyendo una estimación de la derrama económica que se generaría con el proyecto.

## VI. ACCIONES ESTRATÉGICAS

En este capítulo se concretan las acciones derivadas de la estrategia general de desarrollo urbano, organizados en programas o proyectos particulares y en función de su período de ejecución: a corto plazo (año 2000), mediano plazo (2010) o largo plazo (2020).

### 1. PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO

Se enunciarán y estructurarán programas de desarrollo urbano en cada aspecto del desarrollo urbano (vialidad y transporte, infraestructura, equipamiento, vivienda, fisonomía urbana, medio ambiente, asentamientos irregulares, etc.), señalando los programas de acción, las acciones específicas en cada uno de ellos, su unidad de medida, cantidad, localización, costo, prioridad, plazos y agentes corresponsables de ejecución.

*Herramientas:* Propuestas de la ciudadanía y Programas de Gobierno.

*Producto:* Texto con la descripción general de los programas de acción. Tabla de Programas de Acciones Prioritarias y de Corresponsabilidad Sectorial.

### 2. PROGRAMAS DE MEDIO AMBIENTE

Se diseñarán programas de medio ambiente, señalando las acciones específicas, su unidad de medida, cantidad, localización, costo, prioridad, plazos y agentes corresponsables de ejecución. Entre las acciones específicas a programar, estará el rescate de áreas verdes, reforestación, manejo y disposición de desechos sólidos y el aprovechamiento sustentable de barrancas, y de manera particular un Programa de Manejo de áreas naturales.

*Herramientas:* Talleres de Participación Ciudadana. Programas de Gobierno.

*Producto:* Plano con la ubicación de las acciones en materia de medio ambiente, y tabla con la descripción de las mismas.

### **3. PROYECTOS URBANOS ESPECÍFICOS**

Se plantearán los proyectos específicos con efecto "detonador" en el ámbito urbano, rural y económico, cuyos efectos secundarios faciliten o induzcan la realización de otras acciones más particulares.

Definir una estrategia de fomento y apoyo al desarrollo de dichos proyectos.

En su caso identificar y elaborar anteproyectos urbanos que, por su importancia a escala metropolitana o bien su carácter estratégico, impliquen una coordinación sectorial especial, la realización de un estudio y / o un tratamiento específico en la estrategia.

*Herramientas:* Talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto donde se describan los proyectos específicos y se estime su impacto. Plano de Acciones Prioritarias con la ubicación de dichos proyectos.

## **VII. ESTRATEGIA DE GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO**

Se propondrán las medidas necesarias para llevar a cabo las estrategias de desarrollo urbano y que garanticen la operación eficiente del programa. Estas medidas se agruparán en tres rubros: Administración urbana, participación ciudadana y estrategia financiera.

### **1. ADMINISTRACIÓN URBANA**

Estrategias para aumentar la eficacia y eficiencia de los organismos e instituciones encargadas de llevar a cabo la ejecución y operación de las acciones

*Herramientas:* Procedimientos establecidos por las dependencias. Talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto descriptivo

### **2. PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Estrategias para incorporar a los diversos agentes del sector social y privado en la instrumentación de las acciones y en la vigilancia del cumplimiento de la normatividad establecida en el programa.

*Herramientas:* Procedimientos planteados por la ciudadanía durante los talleres de Participación Ciudadana.

*Producto:* Texto descriptivo

### **3. ESTRATEGIA FINANCIERA**

Se definirán fuentes de financiamiento público y privado. Se diseñarán y concertarán esquemas de financiamiento adecuados a los proyectos considerados y a la naturaleza de la zona.

Para ello, el Consultor deberá realizar una labor de gestión ante las instancias locales y federales en el ámbito económico, fiscal y financiero (Nafinsa, Ban9bras, Gobierno del D.F. etc.); así como con el sistema financiero privado, con el fin de definir los instrumentos de fomento económico vigentes que satisfagan los requerimientos de los proyectos propuestos. Además, deberá consultar a las organizaciones pertinentes (Cámaras de Comercio y de la Industria, de Hoteles y Restaurantes, etc.), con el fin de evaluar el interés que despierten las acciones estratégicas propuestas en los inversionistas. Evaluar su factibilidad en el corto y mediano plazos, y en la medida de lo posible, definir acciones concretas de promoción de las inversiones.

*Herramientas:* Disposiciones normativas del funcionamiento de las dependencias correspondientes. Propuestas de la ciudadanía.  
*Producto:* Texto.

## VIII. INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN

En este capítulo se identifican o se diseñan los mecanismos específicos para la ejecución del Programa Parcial y la realización efectiva de sus propuestas, agrupados en instrumentos jurídicos, administrativos y financieros (Ver Anexo B de Instrumentos para el Desarrollo Urbano.)

### 1. Instrumentos jurídicos

Se propondrán los mecanismos que permitan fundamentar legalmente la realización de obras y acciones bajo figuras como concesión, prestación de servicios, fideicomisos, etc.

Se propondrán o elaborarán los instrumentos necesarios, como reglamentos del uso de la vía pública, imagen urbana, , etc.

Asimismo, se formulará un reglamento del uso del espacio público con respecto a:

- Distribución de actividades en el tiempo (horarios, días o épocas determinados >
- Ocupación con instalaciones de servicio público, comercios semifijos, construcciones provisionales o mobiliario urbano.
- Manejo de mercancías, alimentos, disposición de residuos, etc.
- Condiciones para el empleo de equipos de luz o sonido, juegos mecánicos, etc.

Estos reglamentos se complementarán con la normatividad de usos del suelo (zonificación secundaria), fisonomía urbana y estacionamientos.

*Herramientas:* Leyes y reglamentos vigentes.

*Producto:* Proyectos de Instrumentos Jurídicos, conteniendo los lineamientos básicos de operación y la referencia específica a las disposiciones legales que los contemplan y fundamentan.

### 2. Instrumentos administrativos

A partir de la estrategia de gestión del desarrollo urbano, se desarrollarán y concertarán los instrumentos administrativos necesarios, entre ellos: acuerdos de coordinación entre los distintos sectores y órdenes de gobierno, convenios de concertación con el sector social y privado, instrumentos de inducción y fomento (estímulos fiscales, facilitación de trámites, transferencia de potencialidad de desarrollo, entre otros.)

*Herramientas:* Disposiciones legales, figuras y procedimientos vigentes.

*Producto:* Proyecto de Instrumentos con los acuerdos y / o convenios propuestos.

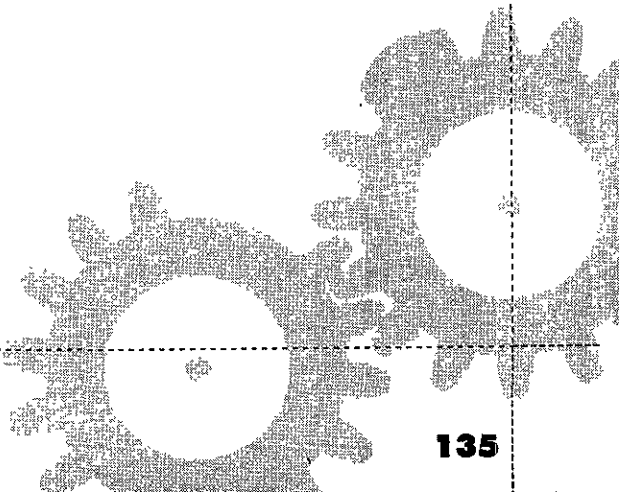
### 3. Instrumentos financieros

Con base en los resultados de la gestión ante las instancias públicas y privadas que el Consultor llevó a cabo como parte de la estrategia económica, se definirá un conjunto de instrumentos fiscales, financieros (bonos, esquemas crediticios, etc.) y otros que se consideren pertinentes, con el fin de apuntalar el desarrollo de las acciones propuestas.



*Herramientas:* Disposiciones legales, fórmulas y procedimientos vigentes.

*Producto:* Proyecto de instrumentos con los acuerdos y / o convenios propuestos.



# FORMALIDADES PARA LA PRESENTACIÓN Y ENTREGA FINAL DEL PROGRAMA PARCIAL

## III. Memoria técnica

1) Archivo magnético del documento en disquete de 3 1/2" en versión Word 6.0 (para Windows 3.1)

2) Documento impreso con las siguientes características:

- Portada, con el nombre oficial completo del Programa Parcial, logotipos del Gobierno del Distrito Federal y la delegación, fecha de elaboración, y en su caso imagen corporativa del Programa Parcial.
- En papel blanco de tamaño carta (21.5 x 28 cm).
- Páginas numeradas e índice con numeración de páginas.
- Formato del texto:
  - Margen izquierdo = 4 cm, márgenes superior, inferior y derecho = 3 cm.
  - Párrafos justificados, con interlineado sencillo.
  - Fuente de texto Arial, 12 puntos.

3) El documento se deberá presentar en original (sin encuadernar ni engargolar) y dos copias.

4) Deberá existir plena correspondencia de los temas abordados entre las distintas fases metodológicas del Programa Parcial, de manera que no se incluya información sin utilidad, procurando lograr un documento breve y objetivo.

5) El documento contará con un anexo técnico en donde estarán incluidos los planos temáticos y planos síntesis por fases (diagnóstico, problemática, estrategias), impresos en tamaño doble carta (43 x 28 cm).

6) De manera adicional, se entregará una versión abreviada de la memoria técnica, en documento impreso y en archivo magnético para Word 6.0, la cual deberá tener una extensión máxima de 15 cuartillas (sin contar portada e índice).

## IV. Cartografía

Todos los planos a elaborar deberán tener las siguientes especificaciones generales:

1) El plano base, los planos generales y los planos de presentación constituirán cada uno un archivo independiente de dibujo.

2) Se entregará un archivo magnético de cada plano en disquete(s) de 3 1/2" en versión para Autocad R12 (\*.dwg) Cada disquete llevará adherida una etiqueta que indique el o los archivos que contiene, y se anexará aparte una relación de los archivos de cada disquete indicando su nombre y describiendo el contenido de los mismos.

3) Para el plano base se utilizará como fuente la cartografía catastral. Los planos se elaborarán utilizando la misma proyección, escala y geo-referencia que las empleadas por la oficina de

Catastro de la Tesorería del D.F., de manera que empalmen perfectamente con los planos originales proporcionados, el plano base del Programa Parcial y entre sí mismos.

4) Los planos deberán dibujarse a color, aunque utilizando diferentes tramas gráficas e iconogramas de manera que puedan imprimirse o reproducirse en blanco y negro conservando su legibilidad.

5) El plano base deberá incluir en la parte superior los logotipos del Gobierno del Distrito Federal y de la Delegación, y en su caso, el correspondiente a la imagen corporativa del Programa Parcial.

6) Todos los planos deberán indicar:

- Clave, que deberá corresponderse con el índice de planos al principio del anexo.
- Título del plano.
- Fecha de elaboración.
- Fecha de impresión.
- Nombre del archivo.

La cartografía se producirá en cuatro modalidades:

A) Planos Incorporados al anexo técnico.  
Su finalidad es ilustrar el texto de la memoria técnica. Se imprimirán en tamaño doble carta (43 x 28 cm).

B) Planos Normativos.  
Su finalidad principal es de carácter operativo, proporcionando información sobre la normatividad específica con detalle a nivel de predio. Para este fin, se imprimirán a escala 1:10,000, con la información cartográfica (áreas de aplicación de las normas).

C) Planos de presentación.  
Su finalidad es ilustrar la exposición del Programa Parcial en reuniones de trabajo, para lo cual se imprimirán en láminas de 90x60 cm o de 90x120 cm, a la escala que ofrezca el mayor detalle posible.

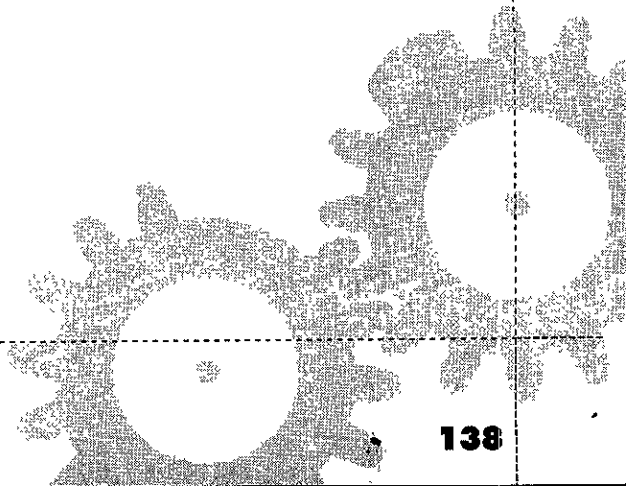
- Síntesis del Diagnóstico
- Síntesis de la Problemática
- Síntesis de las Estrategias

D) Plano de divulgación. Consiste en la Carta Urbana (Síntesis del Programa Parcial), con la zonificación secundaria y las normas de ordenamiento en el anverso y la normatividad detallada en el reverso. Se entregará en una lámina a color de 90x60 cm o de 90x120 cm, a la escala que ofrezca el mayor detalle posible, así como en archivo magnético.

## V. APÉNDICE DE LA MEMORIA TÉCNICA

Será un volumen complementario que contendrá los documentos, entrevistas, resultados de encuestas, información documental y/o estadística, etc., provenientes de diversas fuentes para

la elaboración del Programa Parcial, así como los planos temáticos que ilustran el contenido de los análisis y las propuestas. De igual manera, se incorporará la memoria del autodiagnóstico comunitario, así como la orden del día, el registro de asistencia, la minuta y el reporte fotográfico de todas las reuniones del proceso de planeación participativa.



## FASE 2. CONSULTA PÚBLICA

### Actividad: 1 AVISO DE INICIO.

Se publicará el aviso en un diario de mayor circulación Art. 23 de la Fracc. III a. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal a través de una inserción de aviso, indicando fechas de reuniones informativas (Asamblea Legislativa, Cámaras, Representantes Ciudadanos y Audiencia Pública).

*Herramientas:* Publicación el aviso en un diario de mayor circulación.

*Producto:* Publicación del aviso de inicio en un diario de mayor circulación.

### Actividad: 2 REUNIONES INFORMATIVAS.

- a) Reuniones con representantes ciudadanos.
- b) Reuniones con profesionistas.
- c) Reuniones con la Asamblea Legislativa.

El Consultor presentará el proyecto de Programa Parcial de Desarrollo Urbano a los diferentes agentes.

*Herramientas:* Material didáctico y equipo de proyección.

Reuniones Grupales.

*Producto:* Minutas firmadas por los representantes de las instituciones u organismos presentes en cada una de las reuniones

Registro en bitácora de cada una de las reuniones

### Actividad: 3 AUDIENCIA PÚBLICA.

Supervisión a Consultor y Delegación en la preparación y realización del evento.

Reuniones de trabajo con Consultor y la Delegación.

*Herramientas:* Material didáctico y equipo de proyección.

Reunión masiva.

Firma de aprobación del Proyecto de Programa Parcial de Desarrollo Urbano por Delegación, Sector Social, SEDUVI, y Consultor.

*Producto:* Minutas firmadas por los representantes de las organizaciones sociales, vecinales, etc., presentes en cada una de las reuniones

Registro en bitácora de cada una de las reuniones

Memoria fotográfica de cada una de las reuniones

Registro de asistencia de cada una de las reuniones

**Actividad: 4 REUNIÓN CON EL DELEGADO.**

Presentación de resultados de la Audiencia Pública.

Reuniones de trabajo con el Delegado. Herramientas.

Firma del Proyecto del Programa Parcial de Desarrollo Urbano.

*Producto:* Documento síntesis de los resultados de la Consulta Pública para conocimiento del Delegado.

