

7



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN LA
SIERRA DE SANTA CATARINA, DELEGACIÓN
IZTAPALAPA, D. F. 1990-2000.**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN
P Ú B L I C A)**
P R E S E N T A :
CESAR AZUARA BOBADILLA

ASESOR: LIC. OTILIO FLORES CORRALES

MÉXICO, D. F.

2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**





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.

A Dios Nuestro Señor:

Por haberme permitido subir un escalón más que me conduzca a él.

Con amor dedico este trabajo, a las tres mujeres que siempre me han motivado e inspirado para el logro de mis anhelos.

Lina

Keny

Mely

A mis padres: Maria y Rafael:

Que con su ejemplo de honestidad, responsabilidad, perseverancia y trabajo, lograron forjar en mí, un espíritu de lucha constante por la superación.

A mis hermanos: Diana, Sergio, Antonio, Alejandro y Manuel.

Para que esto sea motivo de integración familiar y persista entre nosotros la armonía, la cordialidad y la paz.

A mis sobrinos (as): Copelia, Jessica, Viridiana, Alexis, Edmar, Edgar e Ismael.

Como un testimonio de que cuando se quiere se puede, que no existen barreras para el logro de las metas.

A mis cuñados (as):

Por su apoyo incondicional en la elaboración de la presente tesis.

No podré expresar mi inmensa gratitud a su paciencia, a su cooperación e interés activo en cada fase del trabajo, al Licenciado Otilio Flores Corrales, cuya contribución fue de gran importancia para la culminación de la presente investigación.

Gracias a mis sinodales, que con sus comentarios y sugerencias enriquecieron este documento.

A mi Alma Máter:

Que como Institución de enseñanza, proporcionó los medios necesarios para fomentar la cultura y el conocimiento, fundamentales para la grandeza de mi país.

ÍNDICE

1

	Página
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL	7
a) Asentamiento Irregular	7
b) Tenencia de la Tierra	11
c) Propiedad Comunal	16
d) Propiedad Social	20
e) Propiedad Privada	23
f) Propiedad Pública	24
g) Área Natural Protegida	26
h) Suelo de Conservación	31
i) Suelo Urbano	34
CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO	40
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ley General de Asentamientos Humanos. Ley Agraria. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal. Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal. Ley Ambiental del Distrito Federal.	
CAPÍTULO III. ANTECEDENTES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LA SIERRA DE SANTA CATARINA	49
a) Ubicación Geográfica	49
b) Características del suelo	53
c) Origen de los Asentamientos Humanos	57

	2
CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DEMOGRÁFICO Y SOCIOECONÓMICO	59
a) Aspectos Demográficos	59
b) Aspectos Económicos	65
c) Aspectos Sociales	67
CAPÍTULO V. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES.	71
a) Características de los Asentamientos Humanos Irregulares	71
b) Problemas de la Tenencia de la Tierra	79
CAPÍTULO VI. ACCIONES GUBERNAMENTALES.	84
a) Acciones del Gobierno del Distrito Federal	84
b) Acciones de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENADER)	88
c) Acciones de la Comisión Reguladora para la Tenencia de la Tierra (CORETT)	91
d) Acciones de la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT)	96
CAPÍTULO VII. CONCLUSIÓN Y PROPUESTA	105
CONCLUSIÓN	105
PROPUESTA	107
BIBLIOGRAFÍA	112

INTRODUCCIÓN

La Sierra de Santa Catarina experimentó un poblamiento acelerado en las últimas décadas, sin tomar en cuenta las condiciones topográficas del terreno, el riesgo natural que se presenta en diversos sitios, la disponibilidad y posibilidad de la dotación de servicios de infraestructura, fundamentalmente de agua y drenaje, de equipamiento urbano y otros servicios públicos.

Como consecuencia de este crecimiento se configuró una estructura urbana ineficiente, sin un sistema vial que sirva adecuadamente a las diferentes colonias; se ocuparon barrancas, zonas de pendiente abrupta, otras vulnerables a deslizamientos y desprendimientos de tierra y roca, a hundimientos del terreno, entre otros; y los asentamientos crecieron hasta el Suelo de Conservación y Área Natural Protegida que se encuentran inmediatos a la zona urbana, y se ocuparon diferentes predios que en los Programas Parciales vigentes están considerados para reserva territorial y con destinos específicos para equipamiento urbano, generando una situación irregular que ha propiciado diversos conflictos políticos y sociales.

Asimismo, la presencia de diferentes organizaciones sociales con distintas tendencias políticas, e incluso religiosas, constituyen elementos de reivindicación urbana importantes que también han influido de manera importante en el crecimiento urbano de la zona.

¿Pueden éstos actores colectivos influir o manipular al Estado para satisfacer sus demandas de vivienda?

La Sierra enfrenta diversos problemas ambientales, la mayoría se debe al crecimiento anárquico, a la deficiencia de servicios urbanos y la explotación irracional de minerales no metálicos.

La explotación minera ha destruido significativamente el suelo y generado cárcavas que han cambiado la morfología y el paisaje, algunas de las cuales se han rellenado con residuos sólidos domésticos y de la construcción, sobre los cuales se han desarrollado asentamientos, por lo que están en riesgo debido a la inestabilidad del suelo, además de que son agentes de contaminación para los acuíferos, el aire y los propios suelos.

La Sierra de Santa Catarina ha estado sujeta a presiones importantes de crecimiento urbano, especialmente por sectores de la población de bajos recursos, que inducidos por el mercado inmobiliario ilegal, en muchos casos han ocupado de manera irregular diversas zonas.

La mayor parte de la urbanización de las delegaciones centrales surgieron siguiendo el proceso de invasión-expropiación-regularización. La historia de la expansión urbana más reciente está ligada al proceso de regularización de los terrenos ocupados ilegalmente. Esa forma de expansión urbana fue uno de los cimientos sobre los que se levantó el sistema político PRM-PRI.¹

En el Capítulo Primero de la presente Tesis, se define el concepto de Asentamiento Irregular; se analizan y describen brevemente las características y la problemática que presenta dicho fenómeno en la Ciudad de México, señalando sus orígenes y generalidades.

En este mismo Capítulo, se exponen de manera general los antecedentes históricos del problema de la repartición de la tierra, desde la época de los Aztecas, pasando por la Colonia hasta llegar a la promulgación de la Constitución de 1917; para finalmente analizar las recientes reformas al artículo 27 Constitucional y en consecuencia, las de la Ley Agraria de 1992. Esto con el fin de definir los diferentes tipos de propiedad (comunal, ejidal, pública o privada), y determinar sobre que tipo de propiedad se está desarrollando el poblamiento en la zona estudiada y de este modo proponer medidas adecuadas de solución.

¿ La falta de definición en la tenencia de la tierra es un factor determinante, que provoca incertidumbre y estimula la ocupación e invasión del territorio ?

Por último, como en la Delegación Iztapalapa existe el Suelo Urbano y de Conservación, a diferencia de otras demarcaciones que sólo cuentan con suelo urbano, se hizo indispensable definir cada uno de estos suelos y con base en el Plan Delegacional vigente, se determinaron las actividades que se pueden llevar a cabo en ambas zonas.

En el Capítulo Segundo, se hace referencia a los instrumentos jurídicos en los que se fundamenta la ordenación y regulación de los asentamientos humanos. En atención a su jerarquía, el marco jurídico del cual se desprende son: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Agraria, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal y Ley Ambiental del Distrito Federal .

Más adelante en el Capítulo Tercero, se ubica geográficamente a la Delegación Iztapalapa y se precisan sus límites. Además se delimita el área de estudio y se relacionan o enumeran las localidades que conforman la Sierra de Santa Catarina.

¹ Mor-mo. Alejandra: *La "crisis" en la ciudad de México*. México, hoy. Edit. S. XXI México 1991. p.p. 161-162

Se describen las características y tipos de suelo existentes en el Distrito Federal y en consecuencia se determina que los suelos que predominan en la Sierra, son de origen volcánico susceptibles a procesos erosivos, por lo que es importante prever el peligro que representa para el asentamiento humano actual y futuro.

Para concluir este capítulo, se realizó una reseña histórica descriptiva del crecimiento de los asentamientos humanos en la Delegación Iztapalapa y finalmente se explica como se dio el proceso de ocupación de la zona estudio.

Uno de los problemas más significativos de la Sierra es el habitacional, que en virtud de las condiciones económicas de sus habitantes, no es posible que la gran mayoría pueda acceder a algún financiamiento para el mejoramiento o construcción de su vivienda; es por ello que, en el Capítulo Cuarto, se hace un análisis demográfico y socioeconómico, determinándose que el problema de poblamiento de la zona, tiene incidencia directa con el flujo de migrantes de bajos recursos, provenientes de los Estados de Puebla, Oaxaca, Michoacán y Estado de México, principalmente.

También se pudo determinar que los problemas sociales que se presentan en la zona, como el alcoholismo, drogadicción, violencia, maltrato a menores, etc., son producto del bajo nivel educativo y de ingreso de sus habitantes. A menor nivel de escolaridad, mayor marginación social.

Otro aspecto importante que se observó en la Sierra, es que, la urbanización ha sido un proceso sumamente politizado, organizado por una serie de agentes y organizaciones sociales que han fraccionado y ocupado gran parte de este territorio, algunos con fines lucrativos y otros de tipo político.

Para poder corroborar lo anterior, en el Capítulo Quinto se demuestra la hipótesis, que el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares están íntimamente relacionados, con la influencia de las organizaciones sociales que existen en la zona. Además se analiza la situación actual en que se encuentran 3 de éstos asentamientos, identificando las zonas de riesgo y vulnerabilidad.

Al final del Capítulo se establece que, la falta de definición en la tenencia de la tierra (ejidal, comunal, pública y privada), ha generado conflictos entre los habitantes.

En el Capítulo Sexto se analizan las acciones, políticas o estrategias que han llevado a cabo El Gobierno del Distrito Federal; la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENADER); la Comisión Reguladora para la Tenencia de la Tierra (CORETT); y la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT); para ordenar, regular y en su caso, evitar la ocupación del territorio por asentamientos humanos irregulares en zonas de alto riesgo; y poder determinar si el problema es susceptible de ser solucionado.

En la conclusión, se hace una evaluación general, tratando de encontrar explicaciones del fenómeno presentado, a partir de su desarrollo en el tiempo y en relación directa con la situación económica, política y social que prevalece en la zona de estudio.

El presente trabajo pretende dar propuestas de solución al problema aquí planteado, como una aportación personal a la investigación.

Un elemento que desde la perspectiva del autor, enriqueció la investigación fue el hecho de haber laborado en diferentes áreas de la Delegación Iztapalapa, entre ellas, en la Subdelegación Territorial Sierra de Santa Catarina.

La relación entre la formación académica y el trabajo que desempeñé, es que, el estudio de la administración pública es necesario para todos los profesionales, pero aún más para todos aquellos que tienen su formación teórico-práctica y especializada en las ciencias sociales. La administración es uno de los medios más importantes de que dispone el ser humano para poder satisfacer sus múltiples necesidades.

Por eso, es importante poseer un verdadero interés por mejorar las condiciones en todos los ámbitos de la vida; es necesario adoptar una posición crítica ante los planes y programas de cualquier dependencia donde uno trabaje, en lugar de apoyar proyectos sin sustentación científica.

Con esta perspectiva, se hace indispensable pasar de las reflexiones a los hechos a fin de convertirse, desde la ubicación en que uno se encuentre, en agente de cambio capaz de proponer alternativas de solución sustentada científicamente.

Los administradores de carrera no deben ser vistos sólo como instrumentos sino también, en cierta medida, como actores importantes y legítimos que tienen mucho que aportar en un sistema plural de tomas de decisiones.

CAPÍTULO I. MARCO CONCEPTUAL.

a) Asentamiento Irregular.

“Es un grupo de personas que ocupan una área, la reconocen para efectos de residencia de una manera natural, caracterizándole la ausencia total de una adecuada planeación, servicios de infraestructura y equipamiento social”.²

Son áreas de vivienda ubicadas en suelo de conservación (cerros, zonas de recarga natural, acuífero, elevaciones y depresiones orográficas), donde están prohibidas la urbanización y la construcción; estos asentamientos se ubican en terrenos de propiedad ejidal, comunal, pública federal, estatal o municipal y particular.

En el caso de México, este fenómeno se generalizó en las principales ciudades de la República Mexicana, en donde dichos asentamientos se dieron fundamentalmente sobre terrenos de origen ejidal y comunal provocando entre otras cosas, controversias sobre la tenencia de la tierra y posesiones al margen de la ley, lo que vino a dificultar el crecimiento ordenado de los centros de población.

Los asentamientos irregulares vienen a darse como consecuencia de cursos normales de acomodación para la población emigrante a las ciudades, pero en condiciones anormales inherentes al proceso de urbanización contemporánea. La ocupación del espacio urbano por parte de los emigrantes se encuentran directamente relacionado por la posición social que ocupan en el aparato productivo, que es lo que determina su inserción en el mercado informal de la tierra ya sea en propiedad social (ejidal y comunal) o propiedad privada.

En el primer caso, la ocupación de la tierra se da por la complicidad de las autoridades ejidales (el comisario y su estructura), y en el segundo, con los promotores o fraccionadores clandestinos que en ambos casos cuentan con la complicidad de las autoridades correspondientes: Reforma Agraria y Delegación (GDF).

El problema no solamente se produce por estos motivos, sino también, es muy frecuente que lo provoquen las ventas y compras ilícitas de pequeñas y grandes superficies de terrenos, hechas por particulares o compañías fraccionadoras las que especulan con su venta; o también se deben en algunos casos a las invasiones masivas de grupos de familias, que careciendo de viviendas, y de forma alguna de conseguirlas invaden terrenos, en ocasiones inclusive por la vía violenta.

² López, Melchor. *El poder del Estado y el uso Político de los Asentamientos Irregulares en la Delegación Iztapalapa* Tesis UNAM, FCPS. 2000. p. 84.

"La invasión es una forma de acceso al suelo para los sectores populares sin que medie oferta alguna".³ Es un acto colectivo que inexorablemente le acompaña la posesión ilegal de la tierra, y esta trae en sí misma una consecuencia jurídica.

La invasión, jurídicamente es ilegal, siempre y cuando se sancione. Si por el contrario esta acción social no se sanciona se da la posibilidad de legitimarse. Y esta legitimación, en ocasiones cedida por el gobierno, va adquiriendo ciertos derechos, que antes únicamente se expresaban como normas sociales. La legitimación aumenta cuando la posesión se mantiene aún cuando no se ha avalado jurídicamente. En este sentido Ann Varley dice que: "El hecho de que los invasores dicen que son 'dueños', no significa necesariamente que consideren su tenencia segura,"⁴ pero sí un sentimiento de seguridad de su posesión.

La invasión es un indicador de que un grupo de personas han sido excluidas de la participación o dotación de vivienda por parte del Estado. Asimismo, es una consecuencia de la carencia de recursos económicos para la adquisición de un espacio para la construcción de su hogar, para la renta o la compra de una casa; por lo que el común denominador de estos asentamientos, es la nula posibilidad de acceder a una vivienda propia a través de los mecanismos jurídicos y económicos establecidos. (préstamos bancarios, créditos para vivienda, financiamientos, etc.).

El Estado que debería equilibrar la ocupación del espacio construido y los requerimientos de servicios sociales para la población, pierde cada vez más su papel de rector y actúa, sin orden ni prioridades, llenando huecos, financiando programas de vivienda siempre insuficientes, mejorando la infraestructura en unas zonas y abandonando a su suerte al resto; en suma, acatando decisiones tomadas de antemano por la inversión privada.⁵

Aun cuando se continúa construyendo viviendas públicas de "interés social", no se ha podido proporcionar vivienda "digna" más que a una parte insignificante de personas de bajos recursos económicos. De hecho, la mayor parte de las viviendas construidas por el gobierno han sido ocupadas por personas privilegiadas con ingresos permanentes; no obstante que los proyectos de vivienda estaban destinados a ser ocupados por las familias más desfavorecidas.

³ *Ibidem*, p. 84.

⁴ *Ibidem*, p. 85.

⁵ Moreno, Alejandra. *Op. Cit.* p. 152

Un asentamiento originado de una invasión es un fraccionamiento ilegal. A este también se le puede identificar como fraccionamiento clandestino. Martha Scheingart divide a los fraccionamientos en legales e ilegales: "Entre las modalidades como legales se encuentran los fraccionamientos y las subdivisiones autorizadas y entre los ilegales, en el caso de la mayoría de la población de menores recursos, las invasiones y los fraccionamientos clandestinos".⁶

La ocupación de predios ya sea a través de la invasión o la compra directa de la tierra por medio de contratos privados de compra-venta a los fraccionadores clandestinos, fue otra práctica de expansión en la Ciudad de México.

"Los fraccionadores clandestinos son agentes urbanos que participan en actividades dentro del sistema económico, actividades que resultan fundamentales para el consumo social de la población de más bajos recursos."⁷ Es el que realiza ventas fuera de la legalidad, y que lo que proporciona al comprador no es una propiedad, sino únicamente le cede su posesión sin ninguna garantía o seguridad.

Otro grave problema es el fraude por parte de supuestos fraccionadores, los que frecuentemente sin autorización legal alguna, sin ser dueños de los terrenos y sin posibilidades de urbanizar, ofrecen lotes en venta a precios muy económicos, lo que generalmente desemboca en engaños y timos hacia las personas que aspiran a ser propietarios de un pedazo de tierra en donde habitar.

En este sentido, las masivas necesidades, en materia de suelo y servicios de un sector amplio de la población de escasos recursos económicos se canalizaron hacia el mercado inmobiliario de las periferias, donde los agentes de la especulación desempeñaron un papel protagónico en su desarrollo.

Los fraccionadores clandestinos generalmente actuaron en contubernio con autoridades oficiales, en una relación ambivalente. Por un lado el alto porcentaje de ganancias económicas que representó la venta de tierra para uso habitacional sin cumplir las normatividades marcadas por la ley, constituyendo asentamientos carentes de servicios e infraestructura básica que permitieron el acceso a un pedazo de tierra a familias marginadas del mercado formal de vivienda. Y por otro lado organizar a los contingentes urbanos con fines políticos.

⁶ Scheingart, Martha. *Los productores del espacio habitable. Estado. Empresa y Sociedad en la Ciudad de México*. p. 61.

⁷ Corona, Ma. del Rocío. *El papel de los Fraccionadores clandestinos. en el proceso de urbanización de la Ciudad de México. El caso de San Miguel Teotongo. 1972-1983* Tesis UNAM FCPyS. 1984. p. VII.

Como se puede observar, el proceso de expansión de las zonas urbanas del Distrito Federal, tiene incidencia directa con factores económicos y repercusiones políticas que tensan el tejido social. Teniendo como actores principales a las clases populares, el Estado, los partidos políticos y un grupo permanente de fraccionadores clandestinos o líderes locales.

Por otra parte, la presencia pertinaz de la especulación urbana, inherentes al sistema del libre mercado de la tierra, junto con la creciente polarización en la distribución de los ingresos y los limitados mecanismos de apoyo a la vivienda popular, generan formas ilegales de ocupación de uso del suelo al margen de la planeación urbana, que se ven estimuladas por los programas de regularización que dan legalidad a las situaciones de hecho, sin combatir las causas estructurales. La débil o nula intervención del Estado para controlar -o disminuir - la especulación del espacio urbano, estimula la actuación de los fraccionadores.

La regularización de asentamientos irregulares ya establecidos o consolidados ha sido una práctica recurrente, como solución al problema de la vivienda de los pobres, ha tenido preferencia en años recientes sobre la construcción de proyectos convencionales de viviendas para personas de bajos ingresos.

En síntesis, el Estado haciendo valer el derecho exclusivo que tiene para declarar legal lo que es ilegal, legitima o sanciona las invasiones y los fraccionamientos clandestinos.

b) *Tenencia de la Tierra.*

Un problema que data de mucho tiempo atrás, desde antes de la Conquista, es el de la repartición de la tierra, que ha pasado por diversas fases y etapas, cuya característica principal es, que ésta se encuentre en manos de unos pocos en perjuicio de las mayorías.

Según Alfonso Caso,⁸ las formas de propiedad en que descansaba la organización agraria de los indígenas en México, antes de la Conquista, eran de seis clases, tres de dominio público y tres de dominio privado. Las de dominio público eran: 1) Tecpantlalli; pertenecían al rey (tlatoani); eran tierras del Estado que se dedicaban a servicios concretos del palacio; 2) Teotlalli eran las tierras de los Dioses o sagradas, que eran trabajadas por los mayeques y macehuales, eran grandes extensiones de tierra destinadas al sostenimiento del ejército en campaña y a sufragar los gastos del culto. Estas tierras se daban en arrendamiento a los que lo solicitaban, o bien eran cultivadas por los habitantes del pueblo al que correspondían, como tributo; 3) Itonalli, eran tierras que servían para el mantenimiento de los soldados tenochcas de las guarniciones (tropas que resguardaban las plazas); las tierras que se dedicaban al mantenimiento del ejército en tiempos de guerra, se llamaban milchimalli o cacalomilli; ambas eran trabajadas por los tributarios. Las tierras de dominio privado eran: 4) Las tierras patrimoniales del tlatoani; 5) Pilalli, tierras de los nobles también llamadas tecpillalli; 6) Altepetlalli y calpullalli, tierras del común del pueblo. Los pueblos se dividían en parcialidades o campanas, las parcialidades en calpullis o barrios y los barrios en calles o tlaxilocalis.

Existían ciertas reglas aztecas, por ejemplo no sólo existía el derecho de disfrutar de una parcela, había el deber de sembrar la parcela, y en el caso de que no se sembrara por dos años, en la legislación agraria azteca, la parcela se perdía, se quitaba al que no la había sembrado y se daba a otro miembro del calpuli, es decir no solamente existía el derecho, sino el deber de explotar la tierra.

Cuando México se hizo independiente, los caudillos de la independencia, tanto Hidalgo como Morelos coincidieron en que había que restituir a los indígenas la tierra: la idea de la restitución de las tierras a los indígenas, no es una idea moderna, es una idea que se tiene desde que comienza la Independencia del país. Y esto se puede apreciar perfectamente cuando Don Miguel Hidalgo en su decreto del 5 de diciembre de 1810, textualmente acordó:

⁸ Véase. Rincón. Romeo. *El ejido mexicano*. Industria gráfica Edit. Mexicana. 1980. pp. 23-24.

Por el presente mando a los jueces y justicias del distrito de esta Capital (Guanajuato), que inmediatamente procedan a la recaudación de las rentas vencidas hasta el día, por los arrendatarios de las tierras pertenecientes a las comunidades de los naturales, para que entregándolas en la caja nacional, se entregue a los referidos naturales las tierras para su cultivo, sin que en lo sucesivo puedan arrendarse, pues mi voluntad es que su goce sea únicamente de los naturales en sus respectivos pueblos.⁹

Pero a pesar de nuestra Independencia, la tierra era poseída por los hacendados, por cuya razón el movimiento revolucionario, iniciado en 1910, utilizó como bandera de lucha el problema de la repartición de la tierra, esto lo demuestran el Plan de San Luis Potosí (encabezado por Francisco I. Madero) y el Plan de Ayala (propuesto por Emiliano Zapata).

Durante la época revolucionaria el clamor por una reforma agraria se intensificó. Todos coincidían en que era necesario realizar un cambio en la estructura agraria del país, si se quería superar el estancamiento existente.

El problema del latifundismo, con una explotación extensiva deficiente, de tipo feudal, y la miseria y el descontento de las grandes mayorías campesinas por los despojos sufridos, había creado una situación económica y política que era necesario superar.

Una vez concluida la lucha revolucionaria las inquietudes aportadas por Zapata en su plan pasó a formar parte del proyecto de nuestra actual Constitución que tomando en consideración lo ancestral del problema y las condiciones en las que se debatía el campesino, se redactó el artículo 27, destacándose dos ideas básicas: La necesidad del fraccionamiento de los latifundios y el fomento de la pequeña propiedad, por una parte, idea acorde con la corriente del individualismo liberal, y con los requerimientos de nuestro incipiente sistema capitalista; y por la otra parte, la restitución de las tierras a los campesinos comuneros y a los pueblos, inspirada en una idea de justicia reivindicatoria y proteccionista.

Bajo el mandato de Venustiano Carranza se promulgó la Constitución de 1917. Como en ese momento las fuerzas beligerantes permanecían activas se tomó la determinación de repartir las tierras para calmar los ánimos de los campesinos, quienes permanecían armados y representaban un peligro para el régimen Carrancista. Los objetivos fundamentales del reparto de tierras fueron: restituir aquellos núcleos de población que habían sido despojados de la misma; distribuir en forma gratuita la tierra a las poblaciones que carecían de ella, a través de dotaciones mediante las cuales se creaban los ejidos; redistribuir la riqueza vía la entrega de tierra a campesinos y crear una nueva estructura de tenencia que reemplazara el antiguo sistema latifundista y permitiera un crecimiento agrícola acelerado.

Por otra parte, existía una masa de campesinos que no entraban en las restituciones; y que demandaban tierras. Esto dio pauta para que el Constituyente de 1917 pensara en tres formas de propiedad: La propiedad privada, el ejido y la comunal. Las tierras que no se encontraban bajo estos tres regímenes pertenecen al Estado. Y es él mismo quien se toma la atribución de transmitir el derecho de propiedad y dominio a segundas personas; es por eso que encontramos en el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:

La propiedad de la tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originalmente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir al dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.¹⁰

Tenemos entonces que la tierra es propiedad de la Nación y el Estado es quien tiene el privilegio de conceder el dominio.

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Sisa. S.A. de C.V. México, Julio del 2000 p. 18.

El Estado esta facultado para cambiar la modalidad en la tenencia de la tierra e imponer la propiedad ejidal, comunal o privada en el tiempo que sea siempre y cuando responda al interés público:

La nación tendrá en todo el tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.¹¹

De lo anterior se desprende, que el ejido y la propiedad comunal fueron creados para responder al interés público que demandó el pueblo después del movimiento de 1910; lo mismo sucede con la propiedad privada, la cual el Estado tiene el derecho de transmitir el dominio a los particulares.

Por eso se concibe un régimen de propiedad privada sometido a las limitaciones que dicte el interés público. Que originalmente la nación es la propietaria del territorio, de las aguas y los recursos naturales y que la Nación crea la propiedad para que sea aprovechada por quienes la trabajan.

Para González Hinojosa,¹² las modalidades a la propiedad privada constituyen limitaciones al derecho de propiedad en beneficio de la colectividad y afirma: que la modalidad no es exclusivamente una limitación, puede ser también un privilegio, cuando así lo exige el interés general.

Pues para él, existen diversas modalidades al derecho de propiedad impuestas tanto a la propiedad privada como a la ejidal y comunal. Entre ellas están:

- *Las limitaciones a la propiedad privada por cuanto se refiere a la libre disposición de bienes inmuebles en los casos en que exista solicitud de restitución, dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población.*
- *Limitación al usufructo o aprovechamiento de los predios para evitar su acumulación.*
- *Privilegio consistente en que la pequeña propiedad sea inafectable para fines agrarios.*

¹¹ *Ibidem.*

¹² González, Manuel. *Derecho Agrario*. México, Ed. J'6. 1973. pp. 121-122.

- *Limitaciones a los derechos de los núcleos de población o a los derechos individuales de los ejidatarios, reduciéndolos a la posesión de las tierras y a la facultad de explotarlas de acuerdo con las normas agrarias.*
- *Privilegio de la propiedad ejidal y comunal respecto a la inembargabilidad e imprescriptibilidad de sus bienes.*

Resumiendo, las modalidades a la propiedad a que se refiere el texto Constitucional supone:

- La facultad estatal para determinar los modos en que se usará de los atributos de la propiedad, es decir, del uso, disfrute y disposición de los bienes, de acuerdo con lo dictado por el interés público.
- Las modalidades de la propiedad pueden darse a través de limitaciones o de privilegios, en todo caso esto estará sujeto al interés público

c) Propiedad Comunal

Son aquellas tierras, bosques y aguas de una comunidad agraria atribuidas por el Estado con las limitaciones que la Constitución establece, a rancherías, pueblos, congregaciones, precisamente para ser explotadas en común y que son de carácter inalienable, inembargable e imprescriptible.

La propiedad Comunal es en México, una modalidad antigua de tenencia de la tierra que corresponde en gran medida con las áreas indígenas. Se puede documentar claramente desde la época de los Aztecas.

La organización política y social del pueblo Azteca¹³ guarda estrechas relaciones con la distribución de la tierra. Dos son las formas básicas de tenencia:

- I. Tierras Comunales;
- II. Tierras Públicas.

De estas dos formas de tenencia territorial, para este inciso, sólo abordaré el referente a tierras comunales.

En estas tierras se distinguen dos tipos fundamentales:

- 1) Calpullali, tierras del calpulli, que se dividían en parcelas cuyo usufructo correspondían a las familias que las detentaban y las que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia y;
- 2) Altepetlalli. Eran tierras de los pueblos que se encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos.

En la etapa Colonial, las Leyes de India¹⁴ reconocieron cinco tipos de propiedad colectiva entre los indígenas: El fundo legal, el ejido, los propios, las tierras de común repartimiento y los montes, pastos y aguas.

¹³ Véase. Lemus, Raúl. *Derecho Agrario Mexicano*. Edt. Porrúa, S.A. Octava Edición Actualizada. México, 1996. p. 70-71.

¹⁴ Rincón. Romeo. *Op. Cit.* p. 26-27.

1) *El fundo legal era el casco del pueblo, el terreno donde se asentaba la población, con su iglesia, edificios públicos y casas de los vecinos.*

2) *El propio. Esta institución de origen español también coincide con el altepetlalli mexicano, porque los productos que se obtenían de las tierras que lo formaban, se dedicaban a sufragar los gastos públicos. Las tierras que formaban el propio, eran también enajenables y se cultivaban colectivamente, como el altepetlalli en la época prehispánica, a diferencia de España, en donde el ayuntamiento daba el propio en censo o arrendamiento.*

3) *Las tierras de común repartimiento. Estas tierras también se conocieron como tierras de comunidad o parcialidades. Eran de propiedad comunal, pero su disfrute era individual. Se consideraba que estaban formadas por extensiones de una suerte*, las cuales se sorteaban por el ayuntamiento entre los habitantes del pueblo, para que las cultivaran.*

4) *Montes, pastos y aguas. En cédula expedida en 1523, Carlos V estableció que españoles e indígenas debían disfrutar en común de los montes, los pastos y las aguas.*

5) *El ejido. Era para que los indios pudieran tener sus ganados sin que se revolvieran con los de los españoles.*

Como se puede ver, las leyes indias reglamentaron las propiedades de los pueblos en forma muy similar a la organización jurídica, administrativa y económica de las comunidades indígenas, por lo que en general la organización de estas siguió funcionando sin mayores modificaciones durante la Colonia.

Pero sucesivas reformas políticas y legislativas fueron socavando este tipo de propiedad. Entre ellas merece especial mención la "Ley de Desamortización de Bienes de Corporaciones Civiles y Eclesiásticas", promulgada el 25 de junio de 1856, que no sólo hizo posible la expropiación de grandes propiedades de la Iglesia Católica sino que propició también el fraccionamiento de las tierras de numerosas comunidades indígenas.

*La suerte era un solar de 10-69-8" ha.

Martha Chávez menciona las consecuencias que para las comunidades indígenas tuvo esta Ley de la siguiente manera:

... bajo la vigencia de la Ley de Desamortización de Bienes Civiles y Eclesiásticos del 25 de junio de 1856 que dura hasta que entró en vigor la Constitución Federal de 1917, las comunidades agrarias fueron privadas de capacidad jurídica para adquirir, administrar o defender sus bienes comunales; en consecuencia, a través de decretos para casos específicos o de leyes federales, y a fin de evitar el libre denuncia que sobre bienes comunales deseaban hacer inversionistas particulares con la consecuente inconformidad de los comuneros, se ordenó que dichos bienes fueran adjudicados y titulados en forma particular a cada uno de los comuneros en la superficie en que viniera poseyendo, pues la existencia y personalidad jurídica, y por ende el título comunal no servía a ningún comunero en lo particular; o sea que la propiedad comunal desapareció y quedó solamente la propiedad individual y su garantía durante aquel periodo.¹⁵

Con el triunfo de la revolución se promulgó en 1917 la actual Constitución en la que se reconocen tres tipos de tenencia de la tierra: La propiedad privada, la ejidal y comunal.

Hasta las recientes reformas llevadas a cabo, en la Ley Agraria de 1992, en sus disposiciones generales sobre las tierras ejidales estableció que el destino de las citadas tierras se dividen en:

- I. Tierras para el asentamiento humano.
- II. Tierras de uso común; y
- III. Tierras parceladas.

I) Tierras para el asentamiento humano; son las tierras ejidales destinadas por la asamblea¹⁶ al asentamiento humano. Parte de estas tierras se destinarán a los servicios públicos.

15 Chávez, Martha. *El proceso social agrario y sus procedimientos*. Edit. Porrúa, México. 1971. p. 122.

16 En el artículo 22 de la Ley Agraria de 1992, se establece que la máxima autoridad interna de los núcleos de la población ejidal y de las comunidades que posean tierras, son las asambleas de ejidatarios o comuneros.

Cuando el poblado este asentado en tierras ejidales, la asamblea acordará la delimitación de la tierra urbana, así como la reserva de crecimiento, lo que se hará con intervención de las autoridades municipales, observando las leyes de la materia y las normas técnicas dictadas por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.¹⁷

II) Tierras de uso común. Son aquellas que no han sido destinadas para el asentamiento humano, ni han sido parceladas y constituyen el sustento económico de la vida en comunidad. Los derechos sobre este tipo de tierras se acredita con los certificados de derechos comunes y su uso y aprovechamiento se regula por el reglamento interno y acuerdos de la asamblea.

III) Tierras parceladas. Son aquellas cuyo aprovechamiento, usufructo y beneficio corresponde a los ejidatarios en lo individual y han sido delimitadas y asignadas por acuerdo de la asamblea en los términos que fija la ley.

El ejidatario puede aprovechar la parcela en forma directa u otorgar a terceros en uso, usufructo, aparcerías, mediería, arrendamiento o asociación en participación, sin necesidad de autorización de la asamblea o de otra autoridad; asimismo, podrá aportar sus derechos de usufructo a la formación de sociedades mercantiles o civiles.¹⁸

¹⁷ Artículos 63, 64 y 65 *Ley Agraria*. Edit. Siza S.A. de C.V. Edición 2000.

¹⁸ *Ibidem*, artículos 76, 77 y 78.

d) Propiedad Ejidal. (Propiedad Social)

La palabra ejido deriva de la voz latina "Exitus" que significa salida. El ejido español era un solar situado a la salida del pueblo, destinado al solaz (recreo y esparcimiento) de la comunidad, y no podía labrarse, venderse ni enajenarse.

El ejido es una forma de propiedad, posesión y aprovechamiento de los bienes, creada por la Constitución y sus leyes reglamentarias; Es una institución que le da carácter singular a la revolución; se nutre de nuestra propia historia y obedece a un proceso general contemporáneo.

El ejido surge como una institución revolucionaria que tiene un doble interés nacional: por un lado satisfacer una demanda de justicia de una clase desposeída y explotada, sin más recursos que su fuerza de trabajo, y por el otro el de satisfacer una demanda de explotación integral de un capital nacional que se distribuye y se regala para que se trabaje en beneficio de quienes lo trabajan.

El uso del vocablo ejido para designar a la institución ha sido el resultado de la evolución de una terminología pragmática que, para ir configurando la persona jurídica titular del patrimonio ejidal aportado por la nación, primero otorgó dicha titularidad a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población; después para diferenciar a los miembros del ejido incluidos en el censo de beneficiados, de los demás vecinos del pueblo, la atribuyó al núcleo de población, concepto impreciso e inadecuado, pero que llenó inicialmente su objeto, y, finalmente, al trascender el carácter empresarial y societario del ejido, y estructurarse periódicamente como una empresa social de finalidad múltiple, el concepto ejido se utiliza ya definitivamente para designar a la institución y no al patrimonio de la misma, aunque por inercia en varios conceptos se sigue usando el concepto de núcleo de población como sinónimo de ejido.

El tradicional concepto territorial y patrimonial de ejido contenido en la Ley de Ejidos de 1920, según la cual "la tierra dotada a los pueblos se denominará Ejido"¹⁹, concepto que después evolucionó y se consagró en la doctrina como "el conjunto de tierras bosques y aguas con que se dota a un núcleo de población campesina para la satisfacción de sus necesidades agrarias", originó que al observarse sólo el patrimonio ejidal y a los ejidatarios beneficiados con el mismo, se perdiera de vista la institución y su carácter societario y empresarial, y no se atendiera, como era debido, al hecho de que toda la legislación sin excepción, le ha reconocido personalidad jurídica.

¹⁹ Chávez, Martha. *El derecho agrario en México*. Edit. Porrúa Décima segunda edición actualizada. México 1999. p. 400.

La Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, siguiendo la falla tradicional, no define al ejido, y repite indebidamente el texto del artículo correlativo del Código de 1942, según el cual los ejidos provisionales y definitivos pueden explotarse individualmente o colectivamente.

En el articulado de la Ley de la Reforma Agraria de 1971, el ejido individual ha dejado de existir, pues sólo tiene el carácter en el aspecto de explotación de los recursos agrícolas o pastales y es colectivo en todos los demás aspectos como son la explotación comercial de los recursos no agrícolas ni pastales; la comercialización de las cosechas financiadas oficialmente, etc., por lo que lo indicado, en todo caso, hubiera sido referirse exclusivamente a la explotación individual o colectiva de las tierras agrícolas del ejido.

Es por eso que el ejido debe definirse como:

Una sociedad mexicana de interés social, integrada, por campesinos por nacimiento, con un patrimonio social inicial constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado le entrega gratuitamente en propiedad inajenable, intransmisible, inembargable e imprescriptible sujeto a su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la Ley, bajo la dirección del Estado en cuanto a la organización de su administración interna basada en la cooperación y la democracia económica y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios en su propio beneficio, la liberación de la explotación en beneficio de terceros, de su fuerza de trabajo y del producto de la misma, y la elevación de su nivel de vida social, cultural y económico.

Es interesante observar, que desde su origen se han mantenido invariable dos aspectos fundamentales de la propiedad ejidal, que independientemente del régimen de explotación económica de sus recursos, se han reiterado en todas las disposiciones legales dictadas hasta la fecha, y que son modalidades de ser inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, y solo pueden ser disfrutada por los integrantes del ejido.

Estas dos modalidades son la nota relevante, distintiva del régimen jurídico del patrimonio ejidal, ya sea que el ejido explote sus tierras agrícolas en forma individual o colectiva se le parcelé o no, se exprese que el ejidatario es propietario de su parcela o sólo usufructuario de la misma, siempre en todos los casos, estas dos modalidades existen, concurren.

En consecuencia, en su naturaleza real, la propiedad ejidal es siempre un patrimonio colectivo, así se le clasifique legislativamente de otro modo, en tanto esa legislación conserve esa dos modalidades esenciales.

Las dos características del patrimonio ejidal, de ser inalienable, inembargable, imprescriptible e intransmisible, y de sólo poder ser disfrutado por los integrantes del ejido, han colocado a éste desde su origen como una institución extraña al sistema jurídico y económico que rige las demás instituciones del país, aunque con una diferencia radical: La nueva institución ejido recibe el más amplio apoyo estatal, y sirve a la vez de base de sustentación política al régimen gubernamental surgido en la Revolución de 1910.

El ejido como institución, revela la posibilidad de convertir la posesión de la tierra en un instrumento de justicia, libertad, estabilidad y progreso. Por eso el artículo 93 de la Ley Agraria de 1992, señala como causales de expropiación de los bienes ejidales las siguientes: a) Establecimiento, conservación y explotación de un servicio público; b) El ordenamiento urbano y ecológico, el establecimiento de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la industria y el turismo; c) Ordenar y preservar el desarrollo y conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros; d) Explotación del petróleo y demás recursos naturales pertenecientes a la nación; **e) Regularizar la tenencia de la tierra urbana y rural;** f) Crear, fomentar y conservar unidades de producción de bienes y servicios de beneficio para la comunidad; g) La construcción de vías generales de comunicaciones, líneas de conducción eléctrica, obras hidráulicas y demás relacionadas, y h) Las demás previstas en las leyes.²⁰

Desde su nacimiento, sobre el ejido se ha planteado la interrogación de si puede llegar a ser realmente un medio de propiedad, posesión y explotación, que estimule los propósitos productivos del hombre y del grupo, y los haga provechosos para todos. Si se le concibiera como apropiado solamente para el trabajo agrícola, tendríamos a la vista sus limitaciones y no podría quizá sobrevivir a un proceso acelerado de industrialización; tampoco podría apoyarse en él un sistema diversificado de producción y ocupación. De ahí la necesidad de revisar las normas que rigen su organización, para incorporarlo en el nivel más alto a la vida del país.

²⁰ Lemus, Raúl. *Op. Cit* p. 418.

e) Propiedad Privada

La Propiedad Privada es un derecho real que tiene un particular, persona física o moral, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la ley, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no perjudique a la colectividad.²¹

Como se pudo observar en el inciso b), referente a la tenencia de la tierra, el artículo 27 Constitucional, establece que la Nación tendrá en todo tiempo, el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y como la regulación del derecho de propiedad está en los Códigos Civiles Federales y Locales, es claro que de acuerdo con el texto Constitucional, son los legisladores --federales o locales--, los que pueden imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, pues no puede decirse que el precepto Constitucional en comento establezca jurisdicción federal para legislar en materia de propiedad privada en todo el territorio nacional. Pues la Asamblea Legislativa del Distrito Federal puede, en principio, establecer modalidades a la propiedad privada dentro de su esfera de competencia, con la sola limitación de no violar ninguna disposición Constitucional, ni Federal, cuando haya concurrencia de competencias. Por lo demás, el sujetar la propiedad privada a limitaciones en cuanto al destino de las construcciones que pueden hacerse en ella, en relación con la distribución de zonas habitacionales, industriales, forestales, etc., son claramente modalidades que en un principio pueden imponerse a la propiedad, aunque en cada caso concreto necesite justificar la necesidad de las modalidades impuestas, que no deberán ser caprichosas ni arbitrarias.

Considerando las argumentaciones anteriores, la facultad para legislar en materia de modalidades a la propiedad privada recae tanto en la Federación como en las Entidades Federativas --incluyendo el Distrito Federal--, teniendo por tanto facultades para legislar sobre esa materia en sus respectivas jurisdicciones, al ser ambas legítimas representantes del Estado, además de que las modalidades constituyen un complemento a la regulación de la propiedad privada contenida en la legislación común.

²¹ Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal. Ley de Desarrollo Urbano del D.F. y su Reglamento. Edit. Sista S.A. de C.V. México. Enero del 2001. p. 249.

f) Propiedad Pública

Es el derecho real ejercido que asiste a las entidades públicas con personalidad jurídica propia, sobre bienes del dominio público, con características de ser inalienable, inembargable e imprescriptible.²²

Resumiendo las grandes directrices señaladas por el texto Constitucional a la propiedad sería que:

- La Nación es la propietaria originaria de tierras y aguas, teniendo el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares para constituir la propiedad privada.
- El Estado tiene derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación.
- El Estado debe fraccionar los latifundios; dotar a los núcleos de población de tierras, bosques y aguas; organizar la explotación colectiva en ejidos y tierras comunales, fomentar y respetar la pequeña propiedad agrícola en explotación; y crear centros de población agrícola.
- Se establece la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas. En el caso de núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, se reconoce capacidad jurídica para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o se les hayan restituido o restituyeren.
- Declara nulas todas las enajenaciones, concesiones, composiciones, diligencias de apeo o deslinde, ventas, transiciones o remates, mediante los cuales se hayan invadido u ocupado ilegítimamente tierras, aguas y montes de ejidos o comunidades, excepto las tituladas conforme a la ley del 25 de junio de 1856 en extensión no mayor de 50 hectáreas, poseídas a nombre propio y a título de dominio por más de 10 años.²³
- Instituye un conjunto de organismos agrarios (Secretaría de la Reforma Agraria, Registro Agrario Nacional, Procuraduría Agraria, Comisariados Ejidales, etc.).
- Da las bases para los distintos procedimientos agrarios y fija las extensiones agrarias fundamentales.

²²*Ibidem*. p. 249.

²³ Artículo 27. Fracción VIII Constitución Política . . . *Op Cit.* p. 25.

- Fija las extensiones mínimas en las dotaciones de parcelas ejidales y las máximas de la pequeña propiedad en sus diversas modalidades.

En síntesis, con estas disposiciones el Estado trata de orientar su política hacia la plena realización de la justicia social distributiva, al cambiar el concepto clásico de la propiedad y al hacer prevalecer la función social de la Institución dándole un carácter dinámico.

g) Área Natural Protegida.

Áreas Naturales Protegidas son las zonas sujetas a conservación ecológica, los parques locales y urbanos establecidos en el Distrito Federal para la conservación, preservación, restauración y mejoramiento ambiental.

El 16 de julio de 1987 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la declaratoria que determina la línea limitrofe entre el Área de Desarrollo Urbano²⁴ y el Área de Conservación Ecológica.²⁵ Esta línea de Conservación ecológica tiene una longitud aproximada de 156 kilómetros y tiene una superficie de 85,554 hectáreas y representa el 57 % de la superficie total del Distrito Federal, esta distribuida en 8 delegaciones políticas: Cuajimalpa, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Tláhuac e Iztapalapa.²⁶

El Área de Conservación Ecológica se ubica en la zona central del sistema volcánico transversal; al sur y suroeste del Distrito Federal comprende parte de las Sierras Ajusco-Chichinautzín y las Cruces, donde se encuentran los Parques Nacionales del Desierto de los Leones y el Ajusco, así como también los Dinamos, el Valle de Las Monjas y el Monte de las Cruces. Hacia el norte y sureste se ubican la Sierra de Guadalupe, conocida como Parque Nacional Tepeyac; Parque Nacional Cerro de la Estrella y la Sierra de Santa Catarina en Iztapalapa.

Los Programas Parciales de Desarrollo Urbano versión 1987 para las Delegaciones Tláhuac e Iztapalapa establece, que los terrenos ocupados por la denominada Sierra de Santa Catarina, se clasifican como Áreas de Conservación Ecológica con usos preponderantemente de tipo forestal y agrícola.

Con fundamento en la Ley de Expropiación, el Decreto dicta medidas para detener el crecimiento de los asentamientos humanos en estas zonas, así como para preservar y restituir el equilibrio ecológico, ya que se considera como causa de utilidad pública, la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación.

La Ley de Aguas Nacionales, declara de utilidad pública --entre otras--, la protección, mejoramiento y conservación de acuíferos, así como la infiltración de agua para reabastecer mantos acuíferos y restablecer el equilibrio hidrológico de las aguas del subsuelo.

²⁴ *Área de Desarrollo Urbano:* Porción de territorio comprendido dentro de una poligonal precisa, en donde aplicando principios y técnicas de planeación se hace posible la elevación del nivel de vida de la población.

²⁵ *Área de Conservación Ecológica:* Área constituida por elementos naturales, cuyo destino es preservar y conservar condiciones de mejoramiento del medio ambiente

²⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal. Declaratoria que determina el Área de Desarrollo Urbano y Área de Conservación Ecológica. 16 de julio de 1987.

Por último la Ley Forestal declara de utilidad pública la conservación, protección y restauración de los ecosistemas forestales, y establece las normas a que se sujetará el aprovechamiento de los recursos forestales del país, que tienen la finalidad de prevenir y controlar la erosión de los suelos y procurar su restauración.

El 3 de noviembre de 1994, a propuesta del Departamento del Distrito Federal, el Ejecutivo Federal expidió el Decreto en el que se declara: Área Natural Protegida, con el carácter de zona sujeta a Conservación Ecológica, la superficie ocupada por la denominada Sierra de Santa Catarina, como área que requiere la protección, conservación, mejoramiento, preservación y restauración de sus condiciones ambientales.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente,²⁷ faculta al Ejecutivo Federal para expedir, en los casos que la misma determina, las declaratorias, de áreas naturales protegidas de aquellas zonas del territorio nacional en las que resulte necesario asegurar la preservación y restauración de los ecosistemas, especialmente de los que se encuentren sujetos a procesos de deterioro o degradación.

La Ley mencionada, considera como áreas naturales protegidas, a zonas sujetas a conservación ecológica, localizadas en zonas circunvecinas a los asentamientos humanos en las que existan uno o más ecosistemas en buen estado de conservación, y destinadas a preservar los elementos naturales indispensables al equilibrio ecológico y al bienestar general.

La Sierra de Santa Catarina está declarada como Área de Conservación Ecológica y otra porción como Área Natural Protegida, quedando comprendida tanto en la Delegación Iztapalapa como en la de Tláhuac.

El suelo de Conservación Ecológica se deriva del Programa Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1992 y del Programa General versión 1987.

En la declaratoria del 5 de octubre de 1992,²⁸ se determina la línea limitrofe entre el Suelo Urbano y Área de Conservación Ecológica, y se consignan limitaciones estrictas a los usos y destinos del suelo urbano y se permiten en Suelos de Conservación otros como la agroindustria, aserraderos, talleres artesanales, depósitos y almacenes agrícolas y pecuarios, el cultivo de granos, hortalizas, flores y frutales, y otros relacionados con las actividades agrícolas y pecuarias; también se permite el equipamiento recreativo, seguridad y servicios generales.

²⁷ Legislación Ecológica: *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Ley Ambiental del D.F. y su Reglamento. Reglamento Interno de la Comisión Ambiental Metropolitana.* Edit. Sista S.A. de C.V. México. Septiembre del 2000.

²⁸ Gaceta Oficial del Distrito Federal. Declaratoria en la que se determina la línea limitrofe entre el Área de Desarrollo Urbano y el Área de Conservación Ecológica, el destino de su zona de protección y los usos y destinos para el área de conservación ecológica y para los pobladores del Distrito Federal. 5 de Octubre de 1992.

La declaratoria tiene una vigencia de 25 años contados a los 60 días posteriores a la fecha de su publicación, y en todo caso su actualización o modificación se basará en los ajustes al Programa General y a los Programas Parciales del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal que afecten al área comprendida en ella.

Como ya se puntualizó sobre la Sierra de Santa Catarina se emitió el 3 de noviembre de 1994, un Decreto Presidencial en el que se declara como Área Natural Protegida sujeta a Conservación Ecológica,²⁹ por las consideraciones siguientes:

Por sus características geográficas, morfológicas y climáticas representa una zona de importante interés ambiental, constituyendo una fuente de recarga de los mantos acuíferos de la ciudad, además de ser una barrera natural a los vientos del sur que tienen un alto contenido de partículas suspendidas, así como porque tiene una importante diversidad de flora y fauna que deberá conservarse.

Por la naturaleza de los suelos que ha hecho factible un eficiente sistema de captación y escurrimiento de agua de lluvia, por lo que, si bien no es una zona de recarga directa, si constituye una zona de captación de agua de lluvia, la que participa de manera importante en la recarga de los acuíferos, con influencia en el fondo del Valle de México.

Debido a la presión que la población ha ejercido sobre parte de los terrenos, por la proximidad que los mismos tienen con áreas ocupadas por asentamientos humanos, el vertimiento de cierto tipo de residuos, como son la basura y los afluentes residuales domésticos, así como los producidos por la explotación de las canteras, han provocado la perturbación de los procesos naturales que sustentan a los ecosistemas alojados en tales terrenos.

²⁹ Diario Oficial de la Federación. Decreto por el que se declara como Área Natural Protegida sujeta a Conservación Ecológica, la superficie de 376-33-02-82 hectáreas, ocupada por la denominada Sierra de Santa Catarina, ubicada en las Delegaciones Izapalapa y Tláhuac. -D. F. 3 de noviembre de 1994

El Decreto se fundamenta en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. En los artículos 44, 45 y 46 se establecen las Áreas Naturales Protegidas, tipos y características, dentro de las cuales se encuentran las zonas sujetas a conservación ecológica, localizadas en las áreas circunvecinas a los asentamientos humanos, que se destinan a preservar los elementos naturales indispensables para el equilibrio ecológico y al bienestar general.

El artículo 44 de la Ley mencionada, establece:

Las zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la Nación ejerce soberanía y jurisdicción, en las que los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano, o que requieran ser preservadas y restauradas, quedarán sujetas al régimen previsto en esta Ley y los demás ordenamientos aplicables.

Los propietarios, poseedores o titulares de otros derechos sobre tierras, aguas y bosques comprendidos dentro de áreas naturales protegidas deberán sujetarse a las modalidades que de conformidad con la presente ley, establezcan los decretos por los que se constituyan dichas áreas, así como a las demás previsiones contenidas en el programa de manejo y en los programas de ordenamiento ecológico que correspondan.

Por su parte el artículo 45 del mismo ordenamiento establece que las áreas naturales protegidas tienen por objeto --entre otros-- :

- I. Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos.*
- III. Asegurar el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos.*
- VI. Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas, mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; el ciclo hidrológico en cuencas, así como las demás que tiendan a la protección de elementos circundantes con los que se relaciona ecológicamente el área; y*

VII. Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos, vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas, y otras áreas de importancia para la recreación, la cultura e identidad nacionales y de los pueblos indígenas.

Por último, en el artículo 46, referente a los tipos y características de las áreas naturales protegidas se establece que se consideran áreas naturales protegidas:

I. Reservas de la biosfera;

III. Parques Nacionales;

IV. Monumentos Naturales;

VI. Áreas de protección de recursos naturales;

VII. Áreas de protección de flora y fauna;

VIII. Santuarios;

IX. Parques y reservas estatales, y

X. Zonas de preservación ecológica de los centros de población

Dentro de esta categoría se decreta la Sierra de Santa Catarina, con una superficie de 576-33-02-82 hectáreas*, comprendiendo terrenos de las Delegaciones Iztapalapa y Tláhuac, que requieren la protección, conservación, mejoramiento, preservación y restauración de sus condiciones ambientales.

* En 1987, el Distrito Federal contaba con una superficie de 85,554 hectáreas de conservación ecológica, distribuida en 8 delegaciones políticas: Cuajimalpa, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Tlalpan, Nochimilco, Milpa Alta, Tláhuac e Izapalapa. Actualmente Izapalapa cuenta con 719.5 hectáreas distribuidas de la siguiente forma: 143.5 ha. le corresponden a parte del Cerro de la Estrella, y 576 ha. a la Sierra de Santa Catarina.

h) Suelo de Conservación.

Suelo de Conservación son 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 de la zona rural, también, aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representan peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos. Comprende fundamentalmente el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial, turística y los poblados rurales.³⁰

Por tratarse de una Delegación en donde existe el suelo urbano y de conservación, a diferencia de otras demarcaciones que sólo cuentan con suelo urbano, en Iztapalapa se aplican ambos tipos de zonificaciones para asignar usos específicos en cada zona.

Dentro del Suelo de Conservación³¹ se ubican las zonas:

1. Habitacional con comercio y servicios en planta baja (HCS).

Zonas en las que predomina la vivienda unifamiliar y/o plurifamiliar mezclada con comercio y servicios en planta baja. Se permite un mínimo del 20 % de área libre en el predio, con una superficie máxima de construcción en planta baja del 80 %, según su localización puede ser de uno o de dos niveles.

2. Equipamiento rural e infraestructura (ER).

Áreas en las que se permiten instalaciones públicas o privadas con el propósito principal de dar atención a la población. Se autorizan dos niveles de construcción y el 25 % de área libre mínima en el predio.

Asimismo, aplica en áreas para parques, jardines, plazas y actividades recreativas. Para estos destinos en particular se permite como máximo de construcción el 5% del total de terreno, el 97.5 % de área libre mínima en el predio, con un área de desplante máxima del 2.5 %.

Este uso se permite en los predios asignados como equipamiento urbano e infraestructura distribuidos en el suelo de conservación.

³⁰ Reglamento de Construcciones. . . Op. Cit. p. 254.

³¹ Programa Delegacional de Desarrollo Urbano. 1997- 2000. Versión Abreviada. pp. 14-17

3. Producción rural agroindustrial (PRA).

Zonas con potencial para la realización de actividades productivas relacionadas con el sector agropecuario, que no alteren el medio ambiente. Se permite una altura máxima de un nivel, 20 % de área libre, con una superficie máxima de construcción del 80 % de la superficie del terreno.

4. Preservación ecológica (PE).

Son zonas con vegetación y en algunos casos deforestadas, que deberán ser recuperadas y preservadas de la invasión de asentamientos, permitiendo sólo actividades recreativas, deportivas y la explotación minera controlada. Este uso se asigna en toda el área natural protegida y en suelo de conservación, que no han sido alterados, ni ocupados por asentamientos humanos.

Las áreas de los asentamientos humanos ubicados en suelo de conservación de origen irregular, tienen una traza distinta una de otra, careciendo de una continuidad vial entre las mismas, aunque se conectan con las colonias de las partes bajas de la delegación que limitan con la calzada Ermita Iztapalapa; en estas zonas la mayoría de las calles son de traza irregular, sin una jerarquización vial.

El crecimiento de las colonias colindantes al suelo de conservación de la Sierra de Santa Catarina, se derivó del establecimiento de los primeros asentamientos humanos localizados a lo largo de la calzada Ermita Iztapalapa, que más tarde al saturarse, se formaron nuevas colonias hacia la serranía, carentes de planeación, por lo que no tienen una traza definida que se adapte a las características topográficas del terreno, creciendo independientemente sin enlaces entre ellas, dando como resultado calles con diferente orientación, sin continuidad, algunas con trazo ortogonal (se cortan en ángulo recto), otras de plato roto, con una extensa variedad de secciones viales, desde 25 metros hasta callejones de 3 a 4 metros.

Otra particularidad en el área es que la comunicación entre las colonias sólo se da por las vías que corren de sur a norte, siguiendo la pendiente natural del terreno, mientras que son escasas las que comunican de oriente a poniente, las cuales son discontinuas, en terrenos con altas pendientes y en algunos casos del difícil acceso vehicular.

Los asentamientos humanos que colindan con suelo de conservación, que en su mayoría son recientes, están asentados en terrenos accidentados, con una baja densidad de construcción, con construcciones no mayores a dos niveles, carentes de servicios e infraestructura urbanos, así como de pavimento en las calles, y se encuentran mezclados con lotes baldíos donde depositan cantidades considerables de residuos domésticos y de materiales de construcción, además con depósitos de residuos mineros ubicados en la serranía. Estas condiciones hacen que la fisonomía de la zona sea la más deteriorada.

i) Suelo Urbano.

El Suelo Urbano lo constituyen las zonas que cuentan con infraestructura, equipamiento y servicios.³² La noción de urbanización se define como el aumento en la concentración de la población de un país, que se manifiesta en el crecimiento de las ciudades existentes, y en la aparición de nuevas ciudades.

El proceso de urbanización es considerado como un medio de transformación en la vida económica, social, política y ecológica del país, influye en el comportamiento social humano y modifica el medio ambiente existente. "La urbanización es un proceso de concentración de la población y de las actividades humanas en los puntos centrales del espacio, pudiéndose dar este proceso en las ciudades o centros urbanos ya existentes y/o por la creación de nuevas ciudades."³³

Como ya se mencionó, en Iztapalapa se aplican: el Suelo de Conservación y el Suelo Urbano. Dentro del Suelo Urbano³⁴ se ubican las siguientes zonas:

1. Habitacional (H).

Zonas en las que predomina la vivienda unifamiliar y/o plurifamiliar. Se permite el comercio con una superficie máxima de 50 m² en planta baja, para edificaciones donde se establecen como máximo 2 niveles y 20 m² para edificaciones de un nivel.

En este uso se autoriza un mínimo de área libre del 20 % del terreno, con una superficie de desplante de 80 % del terreno y 1 o 2 niveles permitidos según su localización.

2. Habitacional con planta baja (HC).

Zonas en las que predomina la vivienda unifamiliar y/o plurifamiliar mezclada con comercio y servicios en planta baja. Se autorizan hasta dos niveles de construcción y el 20 % de área libre mínima en el predio, con un área de desplante máximo del 80 %.

32 *Reglamento de Construcciones. . . Op. Cit. p. 254.*

33 Alpañil, Eustacio. *Política de Vivienda en México.* Tesis UNAM. FCPyS. 1998. p.17

34 Programa Delegacional de Desarrollo ... *Op. Cit. p. 17*

3. Habitacional mixto (HM).

Zonas en las que predomina la vivienda unifamiliar y plurifamiliar mezclada con comercios, consultorios, talleres, oficinas en planta baja e industria no contaminante de tipo doméstica o artesanal y de alta tecnología. Se autorizan hasta dos niveles de construcción y el 20 % de área libre, con un área de desplante máxima del 80 %.

4. Equipamiento Urbano e Infraestructura (E).

Áreas en las que se permiten instalaciones públicas o privadas con el propósito principal de dar atención a la población mediante los servicios de educación, salud, cultura, abasto, recreación, servicios urbanos, administración e infraestructura. Se autorizan hasta 2 niveles de construcción y el 20 % de área libre mínima, con área de desplante máxima del 80 %.

5. Industria (I).

Zonas en las que se permite el uso industrial mezclado con comercio, oficinas y servicios complementarios. No se permiten actividades de transformación, únicamente se establecen talleres tipo artesanal o micro industria. Se autorizan hasta 2 niveles de construcción y el 30 % de área libre. Este uso se permite en predios aislados.

6. Espacios abiertos (EA).

Lugares en donde se realizan actividades de esparcimiento, deporte y recreación, como parques, plazas y jardines públicos. Se autoriza una superficie máxima de construcción del 5 % del área total del terreno, el 97.5 % de área libre, con un área de desplante máxima del 2.5 %.

7. Áreas verdes de valor ambiental (AV).

Son áreas de valor ambiental que se incorporan para espacio de uso público y/o mejoramiento del paisaje urbano, como camellones, derechos de vías y barrancas, entre otros. Se autoriza como máximo de construcción el 3 % del área total del terreno y ocupar como máximo el 1.5 % de la superficie del predio, dejando el 98.5 % de área libre.

8. Centro de Barrio (CB).

Áreas en las que además de ubicarse la vivienda, podrán incorporarse comercios, servicios urbanos y equipamiento, como escuelas, mercados, centros de salud, recreación y deporte. Se autorizan hasta 2 niveles de construcción y el 20 % de área libre en el predio.

Para determinar el uso actual del suelo en la Sierra de Santa Catarina, la Delegación Iztapalapa realizó un inventario de campo a nivel de predio con el fin de definir los usos de suelo existentes y, cuyos resultados muestran que el área esta constituida por 1,153 manzanas y un total de 26,110 lotes con las características que se mencionan a continuación:

El uso habitacional es el que predomina, ya que se encuentra en el 87.02 % del total de lotes; en menor proporción están los baldíos, el equipamiento urbano, habitacional unifamiliar con comercio, habitacional plurifamiliar con comercio, habitacional con industria, oficina, comercio e industria.

Cuadro 1. Uso Actual del Suelo en la Sierra de Santa Catarina, 2000.

Uso del Suelo	No. de lotes	%
Habitacional unifamiliar	22,356	85.62
Habitacional plurifamiliar	366	1.40
Habitacional plurifamiliar con comercio	87	0.33
Habitacional unifamiliar con comercio	2,487	9.52
Habitacional con industria	65	0.25
Equipamiento urbano	236	0.90
Oficinas	10	0.04
Comercio	24	0.09
Industria	108	0.42
Baldíos	371	1.43
Total	26,110	100.00

Fuente: Delegación Iztapalapa, Dirección General Jurídica y Gobierno. Padrón de Giros Mercantiles, Octubre del 2000.

Fuente: Delegación Iztapalapa, Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano. Alineamientos y Números Oficiales, Octubre del 2000.

Como se puede observar, el uso de suelo unifamiliar, se localiza en forma generalizada dentro de la zona, ocupando el 85.62 % del área, con un total de 22,356 lotes, resultando ser el uso preponderante.

_ Habitacional plurifamiliar

Ocupa el 1.40 % con 366 lotes. Este uso se localiza en forma dispersa dentro del área, presentando algunas concentraciones importantes al sureste y al suroeste sobre la autopista México-Puebla. Y algunas otras concentraciones en zonas consolidadas al noreste y al poniente.

_ Habitacional con comercio

El uso habitacional con comercio resulta ser el uso más importante después de la habitación unifamiliar, ya que, representa el 9.85 % del total, con 2,574 lotes. Este uso se observa en toda el área tanto en forma aislada como en concentraciones importantes sobre vías de mayor circulación y aledaño a los mercados públicos y al equipamiento urbano. El comercio es de barrio, constituido por tiendas de abarrotes, pollerías, farmacias, papelerías, recauderías, panaderías, peluquerías, salones de belleza, reparación de calzado y loncherías, entre otros.

_ Habitacional con industria

Ocupa el 0.25 % de los lotes, es decir, 65 predios. Se localiza en general de manera dispersa y aislada, aunque existe cierta concentración al noreste del área colindando con la autopista México-Puebla.

El tipo de industria corresponde a locales en donde se establecen refaccionarias, herrerías, carpinterías, ebanisterías, talleres mecánicos, vulcanizadoras, talleres eléctricos, talleres de reparación de artículos domésticos y bodegas, que resultan en algunos casos incompatibles con la habitación.

_ Equipamiento urbano

Ocupan el 0.90 % del total de los predios con 236 lotes y esta constituida por escuelas de diferentes niveles educativos, centros de salud y unidades médicas, centros de asistencia social, mercados públicos, museo y biblioteca pública, centro cultural, módulos deportivos y canchas deportivas, áreas verdes incluyendo 4 parques ecológicos denominados rancho bajo, yautlica, yecahustilla y otro sin nombre, módulo de vigilancia, oficina de correos y telecomunicaciones, cocina comunitaria, centro para fiestas y centro infantil parroquial, pozos de agua, templos e iglesias. En la zona nororiental se centra el mayor número de elementos de equipamiento y servicios urbanos mientras que la surponiente es donde menos existe este uso.

El uso del suelo de áreas verdes se concentra al centro y nororiente de la zona, donde destacan los 4 parques ecológicos mencionados. .

_ Comercio

Este uso se presenta en una mínima proporción en la zona, ya que, ocupa únicamente 24 lotes, que equivalen al 0.09 % del total. Este uso corresponde a establecimientos para ventas de materiales de construcción, artículos para el hogar, ropa, zapatos, etc. Se localizan de manera dispersa y aislada, generalmente sobre las principales vialidades.

_ Oficinas

Este uso es poco significativo debido a que solamente se encuentran en 10 predios, correspondientes al 0.04 % del total. Las oficinas son en su mayoría de la Administración Pública que se ubican comúnmente sobre las vialidades importantes.

_ Industria

Esta constituido por talleres de costura, mecánicos, bodegas, herrerías, carpinterías, panificadoras, extracción de materiales pétreos, y otros, destacando una distribuidora de gas. Este uso ocupa el 0.42 % del total de lotes, en 108 predios; también se localiza disperso dentro del territorio, y las industrias más importantes en cuanto a su superficie, se ubican al suroriente de la zona, sobre la autopista México-Puebla.

Estos usos del suelo, son incompatibles con el uso habitacional, principalmente la distribuidora de gas.

_ Baldíos

Ocupan el 1.43 % del total de lotes, con 371 predios, y se localizan dispersos; sin embargo, los lotes baldíos de mayores superficies se localizan en general al nororiente de la zona.

En referencia a la zona urbana que colinda con la Sierra de Santa Catarina, es irregular, con crecimiento carente de planeación y por las condiciones socioeconómicas de precariedad de la población, la fisonomía urbana esta muy deteriorada. Es común observar edificaciones realizadas por autoconstrucción de 1 y 2 niveles, algunas de ellas con materiales perenes, y otras con materiales deleznable o inadecuados, con techos de cartón y muros con pedacera de tabique y materiales de desecho; también se encuentran otras en proceso de construcción donde la planta baja esta edificada con tabique aparente sin acabados y para la segunda planta sólo existen varillas prolongadas de los castillos de la planta inferior, situación que es común en toda la zona.

La tipología y calidad de las construcciones, la estructura urbana generalmente poco clara y no funcional, la carencia de alineamientos fijos de las construcciones, las reducidas áreas verdes y las vialidades sin pavimentar, contribuyen a que la zona tenga una fisonomía urbana deteriorada.

En términos generales, se puede decir que la fisonomía urbana de las colonias que colindan con la Sierra de Santa Catarina es muy semejante.

CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO

Los instrumentos jurídicos en los que se fundamenta la ordenación y regulación de los asentamientos humanos son : La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley Agraria, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley Ambiental del Distrito Federal.

En los términos del artículo 27 párrafo 3ero. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Corresponde a la Nación 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 objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia dispone que 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.³⁵

El mismo artículo en su fracción VII,³⁶ prescribe que se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

Como se puede constatar una de las partes del artículo 27, es el referente a tierras, aguas, montes pertenecientes a congregaciones, rancherías o comunidades, de las mencionadas tierras no se podrán enajenar ni efectuar actos de comercio. El establecimiento de este precepto constitucional da medidas tendientes a dotar de tierras y ejidos a los núcleos de población que carezcan de ellos, así como a integrar una dependencia encargada de aplicar y ejecutar las leyes agrarias, que es la Secretaría de la Reforma Agraria.³⁷

³⁵ Artículo 27. Constitución Política ... *Op. Cit.* p. 18.

³⁶ *Ibidem.* p. 24.

³⁷ En 1934, la Comisión Nacional Agraria se transformó en el Departamento Agrario, en 1958, éste se convirtió en Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización; y en 1974 este último fue elevado a Secretaría de la Reforma Agraria.

La Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional, o sea la Ley Agraria, regula los principios de la propiedad ejidal y comunal e impone como modalidad a éstos la restricción de su disponibilidad al declararlos inalienables, imprescriptibles, inembargables e intransmisibles, razón esta por la que no pueden en ningún caso, ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse en todo o en parte, siendo inexistentes todas aquellas operaciones, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan llevar a cabo contraviniendo lo anterior; ya que la excepción de las zonas de urbanización sólo se pueden modificar el régimen de tenencia ejidal o comunal, mediante la figura jurídica de la expropiación por causa de utilidad pública y mediante indemnización, siempre y cuando la causa de utilidad pública sea superior a la utilidad social.

Es evidente que se atiende a una necesidad primaria al señalar como prioridad inaplazable: la de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal.

Durante la Administración de Carlos Salinas de Gortari se estableció la reforma al artículo 27 Constitucional, a través del cual se otorga libertad de decisión a los ejidatarios y comuneros para darles a su tierra, el uso y destino que mejor les convenga; de esta manera queda abierta la brecha para facilitar una acumulación de tierras con fines mercantiles.

Ante la persistencia de la crisis agrícola en el campo mexicano, durante el sexenio de Salinas de Gortari, el 23 de febrero de 1992 se expidió la Ley Agraria, en la cual se instrumentaron importantes cambios en normatividad agraria, entre los más importantes esta la reforma al artículo 27 Constitucional, cuyo objetivo es que el campesino decida sobre el destino de su parcela y de su propia mano de obra.

Con estas reformas se pretende terminar de una vez por todas con viejas practicas en el ejido, como lo es el rentismo de parcelas. Al dar en plena propiedad la tierra al ejidatario y comunero, se brinda también plena seguridad jurídica a la tenencia de la tierra, así como flexibilizar las formas de asociación y los límites de la tenencia de la tierra.

Es decir, destaca que los ejidatarios y comuneros pueden modificar su actual régimen de propiedad. En tal sentido, que la reforma establece la plena capacidad de los ejidatarios de decidir las formas que deben adoptar y los vinculos que deseen establecer entre ellos, para aprovechar su territorio. También fija el reconocimiento de la ley a los derechos de los ejidatarios, sobre sus parcelas.

Entre las limitaciones a las reformas al artículo 27 Constitucional fue el crear un gran aparato burocrático, bajo el control del ejecutivo federal para normar y administrar el sector agrario, con lo cual le restó a los estados y a los municipios autoridad sobre casi la mitad de su territorio. por que la legislación agraria convirtió al ejido en un órgano representativo y administrativo independiente del gobierno municipal, permitiendo que se crearan poderes locales paralelos al ayuntamiento. Le dio al Ejecutivo Federal autoridad irrestricta sobre la reforma agraria. Ya que todas las cuestiones relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades siguen siendo jurisdicción federal.³⁸

En suma, las tierras ejidales y comunales no podían ser consideradas como partes de la esfera de la libre comercialización de los bienes. Pero con las reformas de 1992, al artículo 27 Constitucional da mayor importancia a las tierras ejidales y comunales para el asentamiento humano, es decir, concede atención preferente al uso urbano en relación a su uso agrícola, pecuario y forestal. Es por eso, que actualmente estas tierras son sinónimo de mercado, por lo que pueden ser susceptibles de apropiación privada. Se permite la venta, renta y compra de tierras ejidales.

Además se crea el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), un programa coordinado por la Procuraduría Agraria para regularizar los ejidos del país. Ahora las Asambleas Ejidales pueden determinar el destino de las tierras que no están formalmente parceladas y fraccionar y regularizar la zona de urbanización y la reserva de crecimiento del poblado.³⁹

El legado de la reforma agraria fue el rompimiento de un sistema que garantizaba la seguridad o protección de la tenencia de la tierra ejidal y comunal. Al incorporarla al mercado, permitió una vez más que un pequeño grupo de la población acumulara grandes extensiones de tierra, creando monopolios o latifundios que afectaron considerablemente a la población más desfavorecida del campo, porque los obligó a vender sus tierras por debajo del valor de mercado.

Aunado a esto, el Estado que debería equilibrar el principio de justicia distributiva, crea comisiones (CORETT) establece organismos (PROCEDE), con objeto de regularizar terrenos de propiedad social y colectiva, favoreciendo con esto, su privatización.

38 Baiteinan, Helga. *Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipio y reforma agraria en México contemporáneo. en gestión y política pública*. vol. X, num. 1, primer semestre del 2001. Edr. CIDE. p.p. 103-104

39 *Ibidem*. pp. 112-113

Por su parte el artículo 73 Constitucional, Fracción XXIX-C Ordena que el Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.

En ejercicio de dicha atribución, el 21 de julio de 1993 el Congreso de la Unión expidió la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos,⁴⁰ en ella se establece la concurrencia de la Federación, de las entidades federativa y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional; fija las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; define los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y determina las bases para la participación social en la materia.

Entre otras funciones que le competen a las Entidades Federativas --dentro de las que se encuentra el Distrito Federal-- son : Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, de desarrollo urbano de los centros de población, regular el mercado de los terrenos y además el de los inmuebles destinados a vivienda popular.

La misma Ley General de Asentamientos Humanos, dispone en su artículo 27, que para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 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, usos reservas y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.

40 Nueva Ley General de Asentamientos Humanos. Diario Oficial de la Federación. 21 de julio de 1993.

El artículo 28 del mismo ordenamiento dispone 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 dicha ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

En suma, con la publicación de la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, se actualiza la concurrencia de los tres órdenes de gobierno, asignando mayores atribuciones al municipio; integra la participación social a la formulación, modificación, ejecución, evaluación y vigilancia de los programas de desarrollo urbano; establece la congruencia entre la legislación urbana y ecológica con la política de desarrollo social; se ajusta al nuevo artículo 27 Constitucional y a la Ley Agraria en lo relativo al aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda; integra la participación de la sociedad en la operación, ejecución y financiamiento del desarrollo urbano; establece mecanismos para ofertar reservas territoriales y abatir la ocupación irregular de terrenos urbanos; vincula la planeación del desarrollo urbano con la protección al ambiente, la preservación de los recursos naturales, la protección del patrimonio cultural y el patrón de desarrollo rural; establece que la fundación de centros de población debe realizarse en tierras aptas para el aprovechamiento urbano, evaluando su impacto ambiental y preservando las áreas naturales protegidas; condiciona a la autorización municipal la constitución, ampliación y delimitación de las zonas de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, así como la regularización de predios en asentamientos humanos irregulares, al interior de ejidos y comunidades; y señala las normas a que deberá sujetarse la regularización de la tenencia de la tierra.

En cuanto al artículo 115, Fracción V Constitucional se establece que los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) *Formular, aprobar y administrar, la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
- b) *Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
- c) *Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo general deberán asegurar la participación de los municipios;*
- d) *Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de sus competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*
- e) *Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*
- f) *Otorgar licencias y permisos para construcciones;*

*g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.*⁴¹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 122 contiene las bases de organización del Distrito Federal y señala que son autoridades locales, la Asamblea Legislativa, El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia. El mismo artículo, en su apartado C, base 1a. Fracción V inciso j), faculta a la Asamblea Legislativa para:

*Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y establecimientos, adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal.*⁴²

El propio artículo 122 remite la regulación específica de sus disposiciones al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en este ordenamiento, se desarrollan los principios de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal consagrados en la Constitución.

Destaca en la legislación citada la precisión de las facultades y obligaciones que corresponden a los poderes de la Unión con respecto al Distrito Federal y las responsabilidades específicas de las autoridades metropolitanas.

En este mismo precepto se determina que corresponde al Congreso de la Unión la expedición del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en el cual se desarrollarán las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales.

Dentro de los órganos administrativos desconcentrados, que gozan de autonomía funcional en acciones de gobierno, se encuentra la que genéricamente se le denomina: **“Delegación del Distrito Federal”**.

⁴¹ Artículo 115 Constitución Política . . . Op. Cit. p. 98

⁴² *Ibidem*. Artículo 122. p. 108.

La Delegación Iztapalapa, cuenta con las facultades de gobierno y administración, para cumplir con las responsabilidades encomendadas.

En el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se determinan las bases para la organización de la Administración Pública del Distrito Federal y la distribución de atribuciones entre sus órganos centrales y desconcentrados, así como la creación de entidades paraestatales. En el presente ordenamiento, se desarrollan los principios de organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal consagrados en el texto Constitucional.

En el Estatuto de Gobierno se determinan los servicios públicos y tareas que corresponde prestar a la Delegación Política de Iztapalapa, mismas que se desarrollan en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

Entre las atribuciones conferidas a las Delegaciones por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, están el de lograr un adecuado desarrollo económico, social y cultural; faculta a la autoridad delegacional de proponer las modificaciones al Plan Parcial de la Delegación, mismo que se encuadra en el Plan de Desarrollo Urbano.

En ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa expidió el 7 de febrero de 1996, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, sujetándose a lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional y la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, determina que sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto fijar las normas básicas para planear la fundación, el desarrollo, mejoramiento, crecimiento y conservación del territorio del Distrito Federal, así como determinar los usos del suelo, su clasificación y zonificación.

En su artículo 16 dispone que la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial se concretará a través del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,⁴³ los Programas Delegacionales⁴⁴ y los Programas Parciales,⁴⁵ que en conjunto, constituyen el instrumento rector de la planeación en esta materia y el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal.

43 Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal: Es el que determina la estrategia política y acciones generales de ordenación territorial en el Distrito Federal.

44 Programa Delegacional: Es el que establece para cada Delegación, la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial.

45 Programas Parciales: Establecen la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, en áreas menores contenidas en las delegaciones.

El artículo 10 de la Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, faculta al Jefe de Gobierno del Distrito Federal para aplicar las modalidades y restricciones al dominio de propiedad previstos en esta Ley y las demás disposiciones legales relativas; y aplicar y hacer cumplir la Ley.

Por último el artículo 11 de la misma Ley, faculta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal a vigilar la congruencia de los proyectos de los programas con el Plan Nacional de Desarrollo, con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, con el Programa de Ordenación de la zona Conurbada, y con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

Referente a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente Federal, establece en su artículo 23 Sección IV, relativo a la regulación ambiental de los asentamientos humanos, que para contribuir al logro de los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda, además de cumplir con lo dispuesto en el artículo 27 Constitucional en materia de asentamientos humanos considera -entre otros- los siguientes criterios:

Los Planes o Programas de Desarrollo Urbano deberán tomar en cuenta los lineamientos y estrategias contenidas en los Programas de ordenamiento Ecológico del Territorio; en determinación de las áreas para el crecimiento de los centros de población, se fomentará la mezcla de los usos habitacionales con los productivos que no representen riesgos o daños a la salud de la población y se evitará que se afecten áreas con alto valor ambiental; y que la política ecológica debe buscar la corrección de aquellos desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población y, a la vez, prever las tendencias de crecimiento del asentamiento humano, para mantener una relación suficiente entre la base de recursos y la población, y cuidar de los factores ecológicos y ambientales que son parte integrante de la calidad de vida.

La realidad actual no es así. Las ciudades se desenvuelven en un marco de contradicciones. Muchas veces lo que es bueno para la economía atenta contra el medio ambiente; lo que conviene a un grupo social atenta contra los intereses de otro; o lo que es de interés para toda la ciudad se opone a los intereses de una minoría. Esta realidad y política urbana deben desenvolverse en este contexto, buscando siempre los equilibrios y las soluciones que permitan mitigar los principales problemas.

Finalmente, la Ley Ambiental del Distrito Federal en su artículo 24, Capítulo III, referente a la planeación del desarrollo sustentable, establece que:

En la planeación del desarrollo del Distrito Federal se deberá incluir la política de desarrollo sustentable y el ordenamiento ecológico. En la planeación y ejecución de acciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal, se observaran los lineamientos, criterios e instrumentos de la política ambiental, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa Sectorial Ambiental y los Programas correspondientes.

En concordancia con lo que dispone el artículo 16 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la planeación del desarrollo sustentable y el ordenamiento ecológico del territorio, serán junto con el Programa General de Desarrollo Urbano, y demás Programas de Desarrollo Urbano, el sustento territorial para la planeación económica y social para el Distrito Federal, de conformidad con lo señalado en la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.⁴⁶

Es obvio que se cuenta con un marco jurídico sólido donde se establecen los instrumentos legales para la aplicación y cumplimiento de la normatividad a los asentamientos humanos. Pero no hay que ocultar las limitaciones, desviaciones e imperfecciones resultantes de las deficiencias propias de los instrumentos adoptados y de la mala aplicación de los mismos; de esta manera es necesario aceptar, sin pretender generalizar, que persiste la corrupción y discrecionalidad de las autoridades en la aplicación de las normas.

CAPÍTULO III. ANTECEDENTES DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LA SIERRA DE SANTA CATARINA.

a) Ubicación Geográfica.

La Delegación Iztapalapa se encuentra situada en la región oriente del Distrito Federal, cuenta con una superficie aproximada de 117 kilómetros cuadrados, mismos que representan casi el 8 % del territorio de la Capital de la República.⁴⁷

La jurisdicción tiene como rasgo característico, el que además de confluir con otras delegaciones del Distrito Federal, involucra en sus límites a municipios pertenecientes al Estado de México, lo que obliga a que la política de desarrollo delegacional tenga que atender la compleja problemática que este tipo de conurbación genera.

Los límites de la Delegación Iztapalapa son:

Al norte, con la Delegación Iztacalco y el municipio de Netzahualcóyotl; al este, con los municipios de los Reyes La Paz e Ixtapaluca; al sur con las Delegaciones Tláhuac y Xochimilco, y al oeste, con las Delegaciones Coyoacán y Benito Juárez (ver figura 1).

La Sierra de Santa Catarina se encuentra situada en la región oriente del Distrito Federal y al sureste de la Delegación Iztapalapa, tiene una superficie de 13,990.099.49 m², es decir, 1.400 hectáreas aproximadamente.

Los límites del área de estudio son : Al oriente, la Autopista México-Puebla; al sur, límite entre las delegaciones Iztapalapa y Tláhuac, al poniente con calzada Benito Juárez, también conocida como Avenida San Francisco Tlaltemanco o Camino Real Viejo a Tlaltemanco, y al norte con Calzada Emita Iztapalapa. (ver figura 2).

⁴⁷ *Monografía de Iztapalapa*, Gobierno de la Ciudad de México, 1996, p. 13.

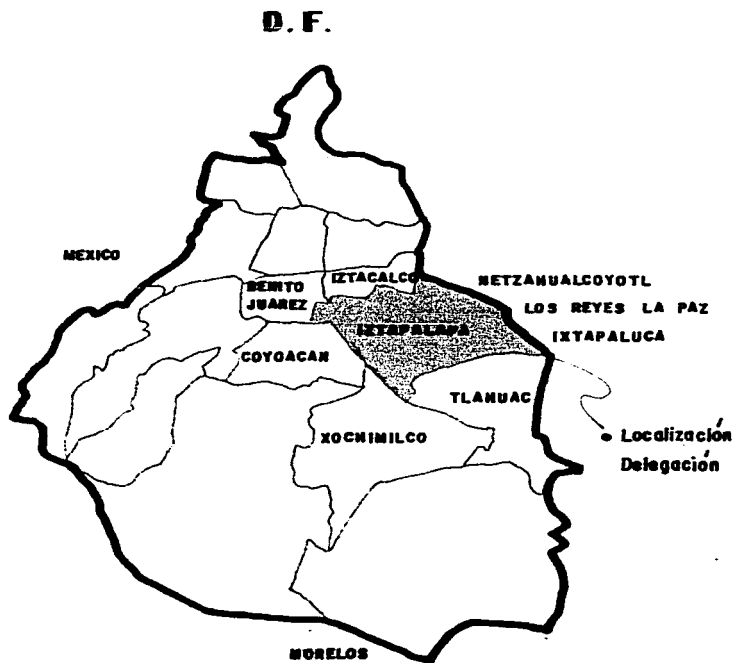
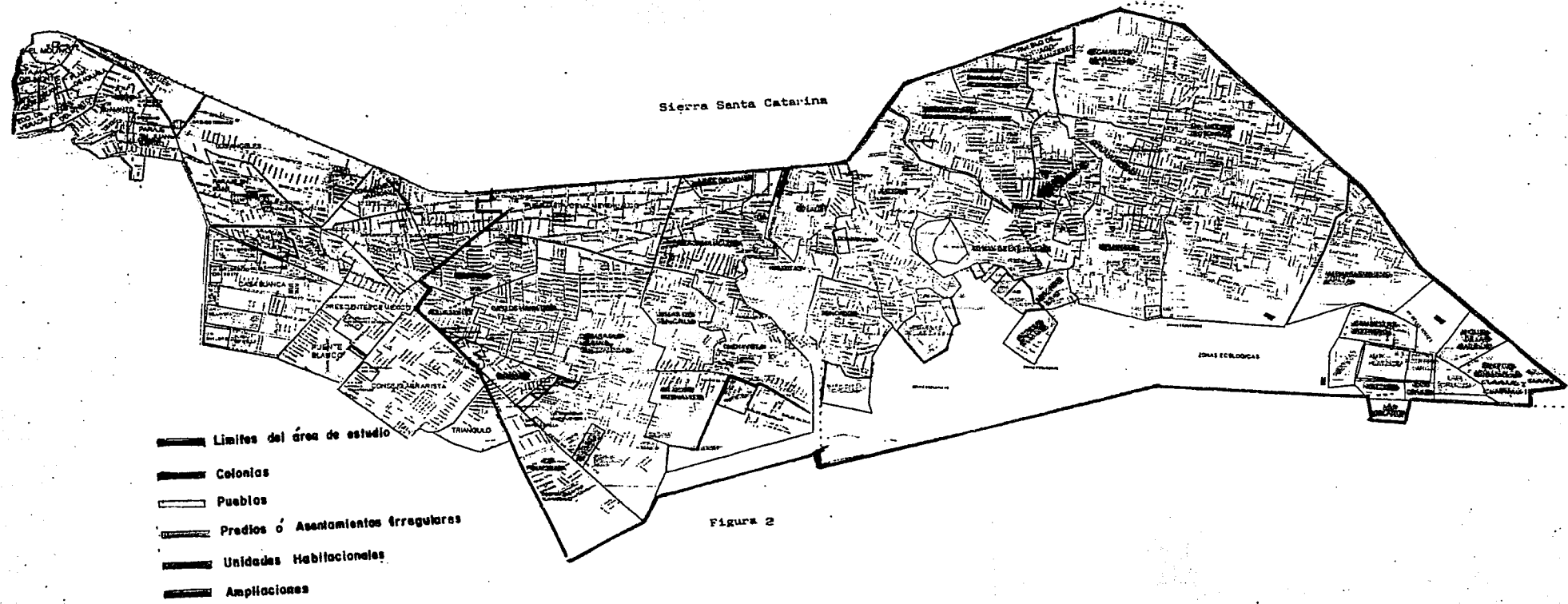


FIGURA 1



LOCALIDADES QUE CONFORMAN LA SIERRA DE SANTA CATARINA

COLONIAS	PUEBLOS	PREDIOS O ASENTAMIENTOS IRREGULARES	AMPLIACIONES	UNIDADES HABITACIONALES
Las Peñas	Santa Cruz Meyehualco	Degollado	1ra. Santiago Acahualtepec	Morelos li
Insurgentes	Santiago Acahualtepec	Degollado Chico	2da. Santiago Acahualtepec	Tejocotes
Mixcoatl		San Rafael	Emiliano Zapata	Zafiro
Polvorilla		San Antonio I		Brigada Morelos
Carlos Hank González		San Antonio II		Villa Feliche
Reforma Política		San Pedro Xaltepec		Polvorilla
Lomas Santa Cruz		San Pedro y San Pablo		C. Santa María Aztahuacán
Buenavista		Asociación Niño de Jesús		Citlali
San José Buenavista		Zocavón		Teatinos
Desarrollo Urbano Quetzalcoatl		Tezonchichilco		Palmitas
Sierra del Valle		Coronillas Huecampool		Rebeca
Citlali		Lomas del Paraiso		Flores Magón
Palmitas		Barranca Cerro Azul		Las Rocas
Tenorios		Huecampool		Diasa
Lomas de Bellavista		El Rodadero		
Paraje Tetecon		Potrero Xaltenzo		
Xalpa		Potreros		
Lomas de la Estancia		Coronillas II		
San Pablo I Y II		Tres Cruces		
Potrero de la Luna		Las Cabras		
Lomas de Zaragoza		La Loma		
Ixtlahuacán		Atlántida		
Miguel de la Madrid		Ampliación Huitzico		
Miravalle		El Zapote		
San Miguel Teotongo		Palmillas		
Campestre Potrero		Cuapiasco I Y II		
Palmillas		Loma Larga		
Huitzico		Zacatepec		
Miguel de la Madrid II		Siglo XXI		
San Francisco		Santa Catarina		
Apolocalco				
La Cañada				

b) Características del Suelo

Los suelos del Distrito Federal tienen su origen en erupciones volcánicas, clasificándose en andosoles, litosoles y feozem, principalmente, aunque también se localizan suelos de tipo regosoles y los de tipo zolónchac, estos en la parte noreste del Distrito Federal (figura 3).⁴⁸

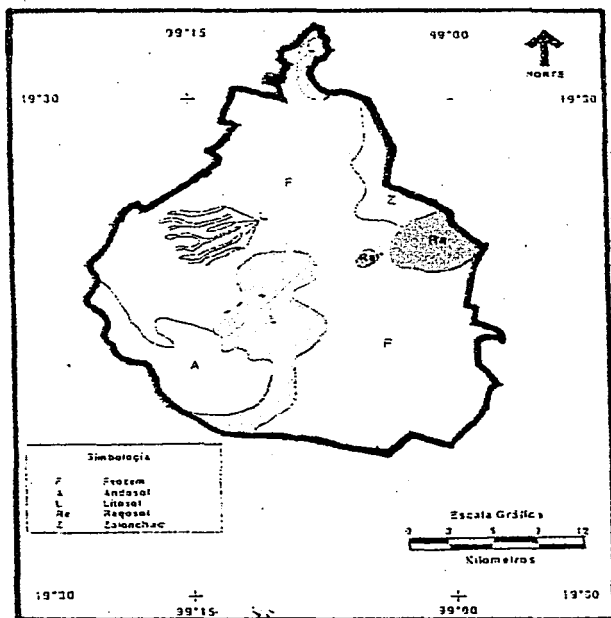


Figura 3
Tipos de suelo en el Distrito Federal

La Sierra de Santa Catarina forma parte de la Provincia fisiográfica del Neovolcánico transversal, al sistema de topofomas de sierra volcánica con estrato volcanes, y constituye uno de los rebordes montañosos más prominentes de la Cuenca de México, que divide los antiguos lagos, de Texcoco y Chalco. Es un subsistema orográfico de origen volcánico en donde existen seis conos volcánicos: Yuhualixqui, Xaltepec, Tetecon, Tecuatzin, Guadalupe o Santa Catarina y la Caldera que se ubica en el Estado de México.

Las grandes unidades de relieve son:

- Planicie lacustre: Zona que rodea a la Sierra.
- Formas volcánicas, que son estructuras cónicas pequeñas con altura promedio de 2250 a 2400 msnm. (ver figura 4).⁴⁹
- Los derrames de lava originada en los centros de emisión, abarcan una extensa superficie; son frecuentes en la base de los conos del volcán Guadalupe o Santa Catarina.

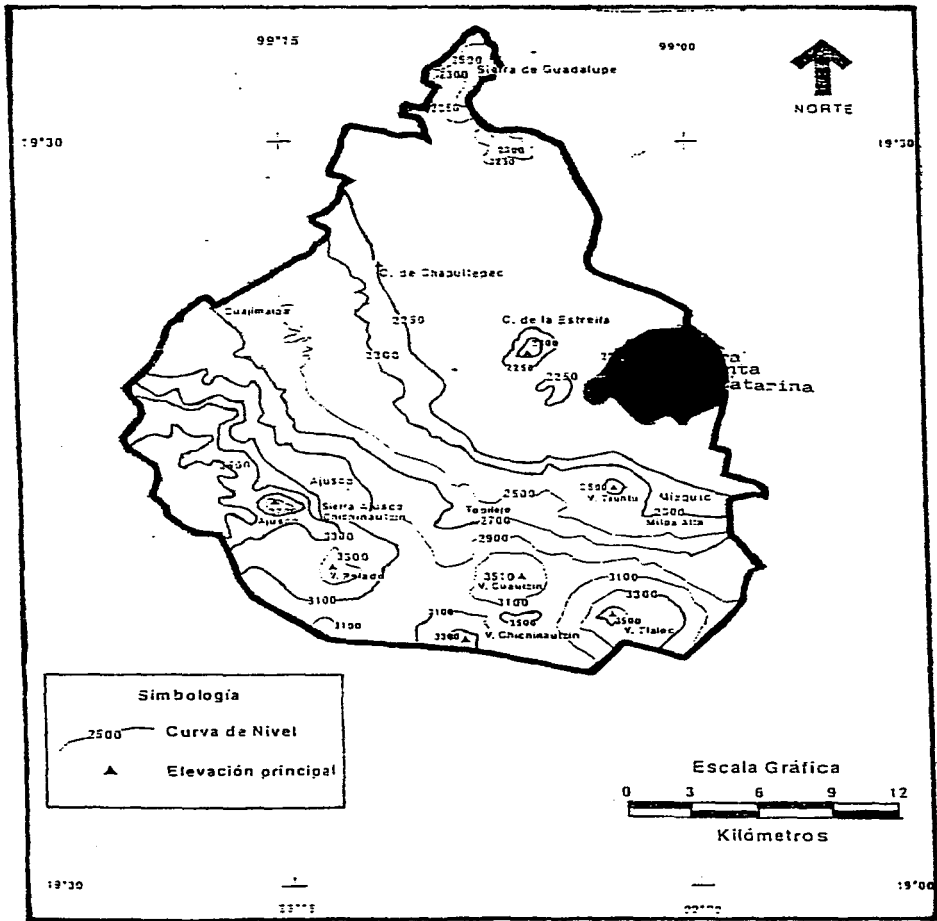
Los volcanes Yuhualixqui, Xaltepec, Guadalupe y la Caldera son conos de tefra (conos de escoria), pequeños e independientes de forma cónica; su estructura es casi perfecta con laderas que tienen una pendiente de 30° a 33°. Están constituidos por materiales no consolidados fácilmente removibles, con cráteres bien delineados, situación que no se presenta en el volcán Tetecon que tiene cráter destruido e incompleto.⁵⁰

Las formas volcánicas, como son los conos volcánicos y los derrames de lava, están constituidos por materiales altamente permeables, lo que los convierte en zonas ideales para recarga de mantos acuíferos.

En el área dominan las rocas ígneas, resultado del origen volcánico de la zona; el tipo de rocas existentes son la brecha volcánica, brecha volcánica básica, basalto y toba básica. En las partes bajas se tiene suelo aluvial y lacustre rodeando a la Sierra, este tipo de suelo se encuentra fuera del límite determinado para el estudio. La presencia de material ígneo ha hecho posible la extracción de grava y arena en las zonas cercanas a los volcanes.

⁴⁹ *Ibidem.* p 12.

⁵⁰ Véase. Cuademo Estadístico Delegacional. Izapalapa, Distrito Federal. INEGI. Edición noviembre del 2000. p. 12



Simbología

— 2500 — Curva de Nivel

▲ Elevación principal

Escala Gráfica

0 3 6 9 12

Kilómetros

Figura 4
 Mapa topográfico del Distrito Federal (msnm)

El suelo predominante en la Sierra es el regosol eutérico, el suelo secundario es el feozem háplico y en menor grado el litosol; en toda el área existe una clase textural media es decir, suelos de textura franca con retención de agua y nutrientes moderada, con drenaje interno eficiente y de fácil manejo.

Las características de estos suelos son los siguientes:

- Regosol eutérico: Suelos menos desarrollados, de origen reciente, a partir de materiales no consolidados y de textura media (como los lapillis y cenizas volcánicas), lo que las convierte en suelos de alta permeabilidad. Una propiedad importante de este grupo, son sus fases físicas, es decir, la presencia de fragmentos de roca y materiales cementados; en estos suelos la fase gravosa es la principal, esto es, la presencia de piedras menores a 7.5 cm. de diámetro (gravas), particularmente importantes para la explotación de los materiales de construcción.

- Feozem háplico: Suelos con horizonte A mólico (capa superficial blanda de color oscuro rica en materia orgánica y nutrientes). Su fertilidad va de moderada a alta.

- Litosol: Son suelos muy someros, incipientemente desarrollados a partir de escorias y bombas volcánicas y no fértiles; una de sus características principales es tener una profundidad menor a 10 cm por lo que su capacidad de infiltración del agua es alta.

- El regosol tiene la característica de ser colapsable, es decir, que sufre fuertes asentamientos repentinos cuando se satura parcial o totalmente.

c) Origen de los Asentamientos Humanos

Los Asentamientos Humanos en Iztapalapa datan de la época Prehispánica; este poblado fue fundado en el siglo X por los Chichimecas en las faldas del Cerro de la Estrella y su capital la denominaron Culhuacán. Durante la Colonia y después de la Independencia, hasta principios del siglo XX, Iztapalapa mantuvo una baja densidad de población que se asentaba principalmente en la ladera del Cerro de la Estrella y la zona de chinampas.⁵¹

Es hasta los años cincuentas del siglo XX, cuando en la Delegación se inicia un proceso de urbanización importante, que tuvo como principales causas la considerable oferta del suelo para vivienda popular y la accesibilidad que representaron la creación de la Calzada Ermita Iztapalapa y la Avenida Tláhuac, en cuyas orillas se comenzaron a concentrar los primeros asentamientos humanos hacia principio de 1960 y 1970.

El proceso territorial de ocupación urbana en la Sierra de Santa Catarina, se inicia a principio de los años setentas y tuvo su máxima expresión a inicios de los noventas; los caminos de terracería realizados para la extracción de material de construcción de los bancos existentes en ésta, fueron la principal causa que dieron origen al proceso de poblamiento.

La ocupación de la Sierra se ha dado de manera distinta, es por eso que para poder explicar este proceso es necesario dividir la zona en dos sectores: Sector oriente y Sector poniente.

En la zona oriente, hay algunos bancos de explotación de tezontle y roca basáltica, ubicados en la cercanía del poblado de Santa María Acahualtepec y de la Calzada Ermita Iztapalapa, que para la transportación de los minerales surgen los primeros caminos, que desencadenan asentamientos dispersos que se hacen evidentes en 1980. Uno de los caminos que ha favorecido el crecimiento acelerado, es el que une esa Calzada con los bancos de materiales ubicados en el límite inferior del volcán Guadalupe, y que actualmente es la Av. Octavio Senties, la cual continúa con el nombre de Av. Las Cañas y Carlos Hank González, cruzando las colonias Ampliación Santiago Acahualtepec, Lomas de la Estancia, San Pablo I y II y Potrero de la Luna.

⁵¹ *Monografía de Iztapalapa... Op.Cit.* pp. 15-18.

En 1980 aparece el primer poblamiento en Lomas de la Estancia, en la intersección de Calzada Ermita y el camino mencionado, con un asentamiento disperso que no rebasaba los 600 metros rumbo a la zona de los volcanes Guadalupe y Tecuatzin.

Un segundo camino importante para el poblamiento en 1970, es el que se origina en la Calzada Ermita Iztapalapa a la altura de Santa María Aztahuacán y se dirige a las minas del volcán Xaltepec que en la actualidad recibe el nombre de Camino a las Minas y atraviesa las colonias Citlali, Xalpa, Tenorios y Barrancas de Tetecon, inmediatos en el cual aparecen asentamientos aislados de bajas densidades.

Para el año 2000, el espacio urbano se encuentra prácticamente ocupado, la traza urbana es resultado del factor topográfico y de las antiguas parcelas agrícolas; que dan como resultado grupos de manzanas de forma ortogonal o rectangular de diferentes dimensiones, que no guardan continuidad vial entre sí. El área se caracteriza por la presencia de vivienda unifamiliar principalmente y, sólo en las vialidades que conectan a la Calzada Ermita Iztapalapa con las zonas de minas existen usos mixtos.

En la zona poniente el proceso de urbanización se inicia con la creación del camino a las minas del volcán Yuhualixqui, el cual funcionó como vía de comunicación entre el pueblo de Santa Cruz Meyehualco, la zona agrícola y los bancos de material, posteriormente se convirtió en la avenida Manuel Cañas. El pueblo de Santa Cruz Meyehualco que ocupaba un espacio de aproximadamente 100 hectáreas era prácticamente el único asentamiento en un entorno básicamente agrícola.

A principios de los años ochentas, cambia la fisonomía de la zona rural a suburbana, prevaleciendo las bajas densidades, con viviendas dispersas y semiconsolidadas, dominando la vivienda tipo unifamiliar. Los núcleos urbanos más sobresalientes son las colonias Francisco Villa, Las Peñas y Mixcoatl. La configuración de la mayoría de las colonias tiene estrecha relación con el trazo original de las parcelas agrícolas.

En las colonias ubicadas en las estribaciones de la Sierra de Santa Catarina el poblamiento siempre se ha dado sin orden y de manera desmedida, originando importantes rezagos en la dotación de infraestructura y de equipamiento urbano, condiciones de precarismo en la vivienda situaciones de irregularidad en la tenencia de la tierra, entre otros problemas urbanos.

CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DEMOGRÁFICO Y SOCIOECONÓMICO

Los habitantes de la Sierra de Santa Catarina se caracterizan por tener en general condiciones socioeconómicas precarias; en su mayoría la población es joven, con bajo nivel de instrucción y capacitación, por lo que es mano de obra poco calificada, que en el mejor de los casos si esta empleada o subempleada, percibe bajos salarios. Esta situación, conjuntamente con la ausencia de fuentes de empleo suficientes en la zona provocan que la población económicamente activa, se desplace a otros sitios de la Ciudad de México para trabajar, lo que afecta notablemente su deteriorada economía familiar, y por otro lado, es una de las razones importantes por las que se presentan diversos problemas sociales como el vandalismo, drogadicción, como robo a transeúntes, robo de autopartes, etc.

Las características de la población y de las organizaciones sociales que conviven en cualquier parte del territorio de la Ciudad son factores básicos a considerar en el análisis de la estructura y funcionamiento de las áreas urbanas, situación que tiene relevancia en la zona que conforma la Sierra de Santa Catarina.

La zona estudiada ha presentado un fuerte proceso de urbanización en las últimas dos décadas, por el asentamiento de población proveniente no sólo del Distrito Federal sino de distintas entidades del país, principalmente de Puebla, Oaxaca, Michoacán y Estado de México, que se caracterizan en lo general por ser de bajos recursos, condición que junto con algunas otras han dado un espacio urbano con significativos problemas sociales, económicos y políticos.

a) Aspectos Demográficos⁵²

A partir de la década de los ochentas Iztapalapa presenta un crecimiento poblacional importante, ya que los 522,095 habitantes que existían en 1970, prácticamente se duplicaron en 1980, fecha en la cual los habitantes ascendieron a 1,149,411, lo que significó una tasa de crecimiento de 8.21 % anual, superior a la del Distrito Federal que fue del 1.5 %. Por lo que es en esta década cuando la Delegación tiene un proceso de poblamiento y urbanización significativo.

⁵² Para la determinación de la población que habito en el área de estudio en 1990 y 1995 así como de sus características demográficas, se tomaron como base las Ageb's * del Censo de Población y Vivienda de 1990, del INEGI.

* El INEGI ha desarrollado un sistema de referenciación geográfica para fines de generación estadística denominado Marco Geoestadístico Nacional (MGN). Consiste en una división de todo el territorio Nacional en áreas de fácil identificación en campo y extensión adecuada para las actividades de captación de información. Dichas áreas se denominan: "Áreas Geoestadísticas Básicas" (AGEB'S), y constituyen la unidad fundamental del MGN.

Ageb: Espacio Geográfico delimitado mediante rasgos naturales o culturales, permanentes y reconocibles en el terreno, con extensión convencional al interior de cada municipio del país o delegación del Distrito Federal que facilita la captación y referenciación geográfica de información.

En los siguientes periodos, esta demarcación frena considerablemente su proceso de crecimiento poblacional, ya que de 1980 a 1990 experimentó una tasa de crecimiento de 2.63%, que significó un crecimiento de población de 341,088 personas, y un total de 1,490,499 habitantes.

En 1995, la población creció de manera similar a la década anterior, a una tasa del 2.62 %, con un total de 1,696,609 habitantes, es decir, 206,110 más que en 1990. El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Iztapalapa, establecen que en el año 2000 existen en la delegación 1,718,600 personas, creciendo a una tasa del 0.23 %, lo que significa un incremento de 21,991 habitantes de 1995 al 2000.

En 1990, en la Sierra vivían cerca de 137,181 habitantes. Esta población significó el 1.67 % respecto al total del Distrito Federal y el 9.20 % de la Delegación.

En 1995, la población aumentó a 186,195 habitantes, es decir, 49,014 personas más que en 1990, con una tasa de crecimiento del 3.18 %, superior a la registrada en Iztapalapa, donde fue del 2.62 %.

La proporción de la población de la Sierra de Santa Catarina en 1995 aumentó respecto a 1990, de 1.67 % de la población del Distrito Federal 1990 a 2.20 % en 1995, en tanto que a nivel delegacional se incrementa a 10.97 %.

Con base en la tendencia de crecimiento (con una tasa del 2.70 %), para el año 2000 en el área de la Sierra está ocupada por 212,726 habitantes, por lo que hay 26,531 personas adicionales a las que existían en 1995.

Cuadro 2. Población y Tasas de Crecimiento para el Distrito Federal, Iztapalapa y Sierra de Santa Catarina 1970, 1980, 1990, y 1995

Año	Distrito Federal ¹			Iztapalapa ²			Sierra de Santa Catarina ³				
	Población	Tasa de Crecimiento Media Anual		Población (Hab)	Tasa de Crecimiento Media Anual		Población (Hab)	Tasa de Crecimiento Media Anual		% Respecto a la Población del DF	% Respecto a la Población de Iztapalapa
		Período	Porcentaje (%)		Período	Porcentaje (%)		Período	Porcentaje (%)	Porcentaje (%)	Porcentaje (%)
1970	6,874,165	60.70	-	522,095	-	-	s/d	-	-	-	-
1980	8,029,479	70-80	1.5	1,149,411	70-80	8.21	s/d	70-80	s/d	-	-
1990	8,235,744	80-90	0.26	1,490,499	80-90	2.63	137,181 ⁴	80-90	s/d	1.67	9.20
1995	8,481,847	90-95	0.59	1,696,609	90-95	2.62	186,195 ⁵	90-95	3.18	2.20	10.97
2000	8,567,000	95-00	0.20	1,718,600	95-00	0.23	212,726 ⁶	95-00	2.70	2.48	12.38

Fuente ¹: Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal 1996.

Fuente ²: Gaceta Oficial del Distrito Federal, Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Iztapalapa 1997.

Fuente ³: Datos por Ageb del XI Censo General de Población y vivienda, 1990, INEGI

⁴ Datos por Ageb del Censo de Población y Vivienda, 1995, INEGI

⁵ Elaboración propia con base en el escenario tendencial, considerando una tasa de crecimiento de 2.7% del año 1995 al 2000 y proyectando la población.

s/d Para estos años no fué posible calcular la población de la Sierra de Santa Catarina, debido a que las fuentes de información carecen de la información suficiente.

• Para estos periodos no fué posible calcular las variables.

En la zona de estudio, en 1995 la población de 0 a 4 años fue de 12,142 niños, que representaron el 6.53 % del total, y la que tenía edad de entre 5 y 14 años eran 58,279 (31.30 % del total), significativamente más que los del rango anterior. De acuerdo a lo anterior, es considerable la población joven en la Sierra, en total de 70,421 habitantes, o sea más del 35 % de la población.

El grupo entre los 15 y los 30 años estaba integrado por 61,319 habitantes (32.93 %), edad en la que se demanda educación, fuentes de empleo y vivienda para aquellos que han formado un núcleo familiar.

Las personas que tienen entre 30 y 60 años, eran 49,178 habitantes, que representaron el 26.41 % del total. Por último, un porcentaje bajo de la población se puede considerar dentro del grupo perteneciente a la senectud, puesto que tan solo 5,277 rebasan los 60 años (2.83 %).

Cuadro 3. Población por Grupo de Edad en la Sierra de Santa Catarina, 1995.

Grupo de Edad	Población	%
0 a 4 años	12,142	6.53
5 a 14 años	58,279	31.30
15 a 30 años	61,319	32.93
30 a 60 años	49,178	26.41
60 y más años	5,277	2.83
Total	186,195	100.00

Fuente: Datos por Ageb del Censo de Población y Vivienda, 1995. INEGI.

Migración

Cerca del 25% de la población de Iztapalapa nació fuera del Distrito Federal (383,026 habitantes), mientras que en la Sierra de Santa Catarina, 50,629 personas arribaron de otros Estados del país, es decir, el 36.96% del total, lo que indica que fue poblada de manera importante por emigrantes de provincia, generalmente de bajos recursos, que buscaron un lugar barato donde vivir, brindado por el proceso de urbanización irregular de la Sierra.

Cuadro 4. Migración: Población Nacida Dentro y Fuera del Distrito Federal, en Iztapalapa y en la Sierra de Santa Catarina, 1990.

Variable	Iztapalapa		Sierra de Santa Catarina	
	Habitantes	% Respecto al Total	Habitantes	% Respecto al Total
Nacidos en el D.F.	1'100,100	73.81	86,482	63.04
Nacidos fuera del D.F.	383,026	25.70	50,699	36.96
No especificado	7,373	0.49	-	-
Población Total	1'490,499	100.00	137,181	100.00

Fuente: Datos por Ageb's de XI Censo General de población y Vivienda, 1990, INEGI

Por la cercanía de Iztapalapa con el Estado de Puebla, de esta entidad es la mayoría de la población que emigró (53,802, es decir, 14.05 %). También es relevante la originaria de Oaxaca, ya que 50,645 personas se asentaron en la delegación (13.22 %), estado netamente expulsador de población dada su problemática socioeconómica. De Michoacán inmigraron 44,812 personas (11.70 %) y del Estado de México 44,417 personas (11.60 %).

De estas cuatro entidades provienen prácticamente el 50 % de la población inmigrante de Iztapalapa; un 30 % de los Estados de Hidalgo, Guanajuato, Guerrero y Veracruz y el resto de otras entidades.

Cuadro 5. Migración. Lugar de Nacimiento de la Población Nacida Fuera de la Delegación Iztapalapa, 1990.

Estados de Origen	Población Migrante	Porcentaje Respecto al total de la Población Nacida fuera de la Entidad
Puebla	53,802	14.05
Oaxaca	50,645	13.22
Michoacán	44,812	11.70
Estado de México	44,417	11.60
Hidalgo	30,849	8.05
Guanajuato	29,229	7.63
Guerrero	28,936	7.55
Veracruz	28,170	7.35
Otros Estados	71,863	18.76
Extranjeros	303	0.08
Población Total Nacida fuera del Distrito Federal.	383,026	100.00

Fuente: Datos por Ageb del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. INEGI.

b) Aspectos económicos

Los habitantes de Iztapalapa y aún más, la población de la Sierra de Santa Catarina es más pobre que la del Distrito Federal, ya que en 1990 en esta entidad aproximadamente el 60% percibió ingresos menores a 2 salarios mínimos mensuales; en la delegación este grupo representó cerca del 68% y en la Sierra sobrepasa el 82%, es decir, la mayoría de los trabajadores del área de estudio, nos son sujetos de obtener algún tipo de crédito para adquirir suelo urbanizado, vivienda u otro bien.

La población que tuvo un ingreso de 2 a 5 salarios mínimos al mes es mayor en el Distrito Federal, donde representaron el 26.36%; en tanto que en Iztapalapa esta proporción disminuye al 23.80% y en el área de estudio fue solo el 15.28%,

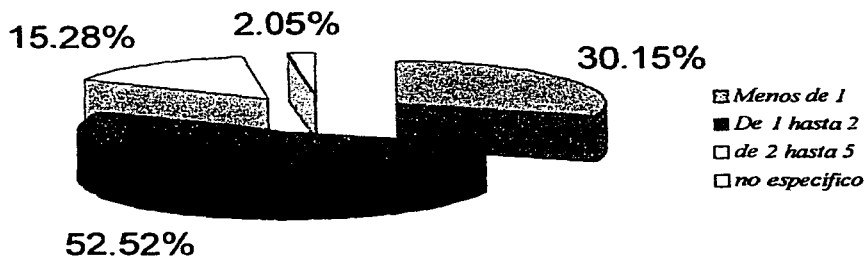
Cuadro 6 Población ocupada por grupo de ingresos, 1990

Salario Mínimo	DISTRITO FEDERAL ^{1/}		IZTAPALAPA ^{1/}		SIERRA DE SANTA CATARINA ^{2/}		
	Población	% respecto al total del D.F.	Población	% respecto al total de la Deleg.	Población	% respecto al total de la Deleg.	% respecto al total del área de estudio
Menos de 1	575,865	19.96	108,477	22.34	11,780	2.43	30.15
De 1 hasta 2	1'168,598	40.51	220,569	45.43	20,519	4.23	52.52
De 2 hasta 5	760,544	26.36	115,571	23.80	5,972	1.23	15.28
Más de 5	292,270	10.13	26,531	5.46	no hay dato	-----	-----
No especificado	87,530	3.03	14,410	2.97	801	0.16	2.05
Total	2'884,807	100.00	485,558	100.00	39,072	8.05	100.00

Fuente^{1/} Programa Delegacional de Desarrollo Urbano Iztapalapa, 1997

Fuente^{2/} Datos por Ageb's del XI Censo General de Población y Vivienda

Gráfica 1. Distribución de Ingreso en la sierra de Santa Catarina (Salarios Mínimos) 1990



En términos generales, la situación económica de los habitantes de la Ciudad de México es difícil dadas las constantes crisis económicas que se presentan en el país, los bajos salarios, la poca generación de empleos o pérdida de los mismos, etc., situación que se incrementa en la Delegación Iztapalapa, y en la Sierra se agudiza.

c) Aspectos Sociales

Respecto a la problemática educativa, destaca que en 1995 la población de la Sierra tenía un índice de analfabetismo del 7.40%, superior a la media del Distrito Federal y de Iztapalapa, que fueron del 3.13% y 3.80% respectivamente.

Cuadro 7 alfabetismo y analfabetismo, 1995

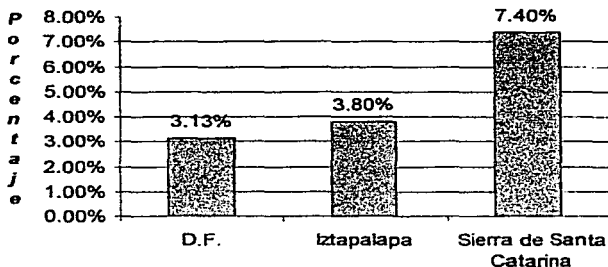
Población	DISTRITO FEDERAL		IZTAPALAPA		SIERRA DE SANTA CATARINA	
	1995		1995		1995	
	Total	%	Total	%	Total	%
Población de 15 años y más alfabeta.	5'930,922	96.87	1'116,042	96.20	107,201	92.60
Población de 15 años y más analfabeta.	191,456	3.13	44,069	3.80	8,573	7.40
Población total de 15 años y más.	6'122,378	100.00	1'160,111	100.00	115,774	100.00

Fuente:/ Datos por Ageb's del XI Censo General de Población y Vivienda 1995, INEGI

En la zona de estudio, la población que ha recibido alguna instrucción es menor que el promedio de los que presentan en el Distrito Federal e incluso en la Delegación, especialmente en educación secundaria y estudios más avanzados.

Al nivel de primaria, la población que en 1990 concluyó estos estudios fue similar a la del Distrito Federal y de la Delegación, ya que significaron el 17.25%, 16.69% y 17.19% respectivamente, sin embargo, aquella que terminó la secundaria en la Sierra de Santa Catarina fue el 11.51%, mientras que en el Distrito Federal e Iztapalapa llegó a ser superior al 14% de la población total.

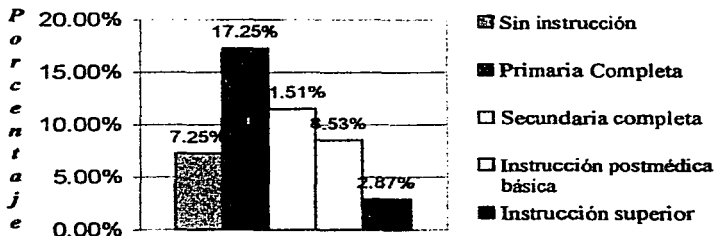
Gráfica 2. Población de 15 años y más Analfabeta, 1995



Fuente: Datos por Ageb del Censo de Población y Vivienda, 1995, INEGI

La población que continuó sus estudios fue poca en el área en comparación con la del Distrito Federal y la de la Delegación, ya que únicamente el 8.53% tuvo instrucción postmedia básica con algunos estudios técnicos o bachillerato; y sólo el 2.87% llegó a la Universidad.

Gráfica 3. Nivel Educativo en la sierra de Santa Catarina, 1990



Fuente: Datos por Ageb del XI Censo General de Población y Vivienda, 1990, INEGI.

Con base en lo anterior, se deduce que los habitantes de la Sierra tienen bajo nivel de estudios lo que ha llevado que sea una mano de obra no calificada, sin algún oficio en particular que les permita obtener mayores ingresos y mejorar su calidad y nivel de vida.

Problemas Sociales

En la Sierra son varios los problemas sociales que se presentan, producto la mayoría de las veces del bajo nivel educativo y de ingreso de sus habitantes, la falta de oportunidades de empleo y las pocas expectativas de su población.

En ella existen problemas de desintegración familiar, la población joven tiene índices considerables de drogadicción. Asimismo el índice de alcoholismo de la población masculina es muy alto.

Asociado a estos problemas en el área, así como en el resto de la Delegación Iztapalapa, se presenta la delincuencia, sobresaliendo los delitos de robo a transeúntes, a autopartes y violencia entre pandillas, entre otros.

En general la Sierra de Santa Catarina presenta graves problemas de desintegración familiar, drogadicción, alcoholismo, maltrato a menores y a las mujeres, violencia, etc., situaciones que hacen difícil el entorno social.

Organizaciones Sociales/ Actores Colectivos

La urbanización de la Sierra ha sido un proceso sumamente politizado, organizado por una serie de agentes y organizaciones sociales que han fraccionado y ocupado de manera irregular gran parte de este territorio, algunos con fines lucrativos y otros de tipo político.

Los principales agentes que han intervenido en la Sierra de Santa Catarina son las organizaciones de colonos como:

- Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ).
- Frente Popular Francisco Villa (FPFV).
- Coordinadora Comunitaria Miravalle (COCOMI).

- Alianza Múltiple de la Sierra de Santa Catarina.
- Sierra de Santa Catarina A.C.
- Central Campesina Independiente (CCI).
- Confederación Agrarista Mexicana (CAM).
- Movimiento Vecino.
- Organización Bienestar Social y Servicio a la Comunidad A.C.
- Amanecer Arenal A.C.
- Ciudadanos Unidos de la Sierra de Santa Catarina A.C.
- Federación de Colonias Populares (FCP).

Además de estas organizaciones existen en la zona:

Fraaccionadores ilegales o clandestinos, Asociaciones de Padres de Familias de las Escuelas, Transportistas, Explotadores de las minas, Organizaciones Religiosas (Maristas y Evangelistas), algunos partidos políticos (PRI y PRD principalmente), y algunas otras organizaciones.

En el siguiente capítulo se señalará como las Organizaciones Sociales tienen un peso relevante en el poblamiento de la Sierra de Santa Catarina y además se determinarán sus áreas de injerencia, acciones, así como alianzas y nexos políticos.

CAPÍTULO V. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES.

En la Sierra de Santa Catarina existe un problema importante de ocupación irregular del suelo; los asentamientos irregulares se ubican en Suelo Urbano, Área Natural Protegida y Suelo de Conservación. En los últimos quince años se ha producido un incremento considerable de este tipo de asentamientos que se caracterizan por ser un conjunto de edificaciones preferentemente destinadas a vivienda, autoconstruidas por sus ocupantes con técnicas y métodos no adecuados, en terrenos ocupados ilegalmente, que presentan condiciones ambientales no aptas, conformando áreas que carecen de servicios de infraestructura y de equipamiento urbano, en donde reside población que vive en condiciones de pobreza, con un grado de precariedad considerable y con bajos niveles de vida.

a) Características de los Asentamientos Humanos Irregulares

La irregularidad de los asentamientos en el área se deriva de dos factores: Por la tenencia de la tierra y por que el uso actual del suelo no respeta los usos asignados en los Programas Parciales existentes. De esta manera, este tipo de asentamientos irregulares se pueden clasificar de la siguiente forma:

- Asentamientos dentro del Área Natural Protegida (ANP).

Se caracterizan por tener diferentes tipos de consolidación⁵³, en su totalidad falta la infraestructura básica y equipamiento. Además alguno de ellos están en zonas de riesgo, vulnerables a deslaves y/o deslizamientos de tierra, relleno de desechos sólidos, zona de relleno de minas, escurrimiento fluvial intermitente en épocas de lluvias y fuertes pendientes, principalmente.

Alrededor de 50 mil familias viven en zonas de alto riesgo de la delegación Iztapalapa, algunas en rellenos sanitarios, en zonas minadas o agrietadas; otras más se ubican en laderas de cerros y en lugares proclives a las inundaciones en tiempo de lluvia.

“No tenemos la capacidad de reubicarlos, carecemos de reserva territorial en iztapalapa. Es como un tanque lleno de agua a punto de derramarse con cada piedrita que cae”, reconoció el jefe delegacional René Arce Islas, quién aseguro que la demarcación creció durante 25 años de manera anárquica, sin planeación urbana.”⁵⁴

53 En el Reglamento de Construcciones para el D.F., 2001, consolidación, es el proceso en los asentamientos humanos irregulares que duraron varios años y en ocasiones lustros en asentarse, muchos no tienen la regularización de la tierra y la introducción y o construcción de infraestructura y equipamiento humano; así como la construcción paulatina de las viviendas se ha realizado durante largo tiempo.

54 Otero, Silvia, et al., *Viven en zonas de alto riesgo ...*, El Universal, México D.F. 21-VII-2001. p. B 4.

- Asentamientos en Suelo de Conservación

Se presentan diferentes niveles de consolidación. Estos asentamientos están al margen de los usos permitidos en los instrumentos de planeación establecidos para esta zona, ya que en ellas solo se pueden desarrollar asentamientos de baja densidad de actividades agrícolas, pecuarias, recreativas, deportivas y ecológicas, principalmente.⁵⁵

- Asentamientos en Suelo Urbano

Son asentamientos establecidos en áreas destinadas a equipamiento, reservas territoriales y/o áreas verdes. La consolidación de estos varía, así como su antigüedad.

En la Sierra de Santa Catarina existen aproximadamente 40 asentamientos irregulares; para efecto del presente trabajo solo se estudiarán con mayor profundidad 3 casos, con los cuales se concretiza perfectamente la situación que prevalece actualmente en la mayoría de estos asentamientos.

Predio Degollado

Tiene una superficie aproximada de 170, 000 m²-, se encuentra dentro del Área Natural Protegida, en Suelo de Conservación y una parte de la zona esta considerada para área verde y reserva territorial.

En esta zona existen 1,802 viviendas. Este predio estaba representado por el Frente Popular Francisco Villa, ahora lo está por las dos fracciones en las que éste se dividió. En Degollado Grande existe un predominio del Frente Popular Francisco Villa y en Degollado Chico está el Frente Popular Independiente.

Una parte de este asentamiento cuenta con construcciones permanentes, con cuartos de losa y casi todos los servicios urbanos básicos.

Anterior a la ocupación de este predio, era una depresión topográfica producida por la explotación minera y fue utilizado como tiradero de basura al aire libre y para disponer escombros de los sismos de 1985 ocurridos en la Ciudad de México. El relleno fue realizado sin control técnico, por lo que han quedado huecos que con el paso del tiempo tienden a reacomodarse, fenómeno que se acelera por la carga ejercida por las construcciones realizadas.

⁵⁵ Véase Capítulo I, inciso h) Suelo de Conservación.

*René Arce dijo que es preocupante las condiciones de vida de miles de iztapalapenses, "Tenemos familias que viven en rellenos sanitarios donde se depositaron los escombros del sismo del 85. Sobre ellos se construyeron casas por razones políticas o económicas y hoy es un problema regularizar eso"*⁵⁶

Desde 1996 se presentaron problemas de hundimiento por la consolidación gradual de material, que provocaron desniveles importantes del terreno y han afectado viviendas en diferentes magnitudes como son: fracturamientos o agrietamientos de paredes, siguiendo el plano de debilidad entre tabiques. En diversos casos las afectaciones a la viviendas fueron severas, por la que algunas se derrumbaron. En esta zona el hundimiento del terreno es gradual y seguirá afectando a corto y mediano plazo a más construcciones.

Esta problemática se ve agudizada en la temporada de lluvias, ya que los movimientos de tierra inducidos por la fuerza del agua, afecta principalmente a materiales no consolidados.

Por lo antes mencionado el riesgo de la zona se considera medio. En virtud de que se presentan hundimientos diferenciales de terreno que afectan a las viviendas, se deberán realizar estudios periódicos para conocer las propiedades mecánicas y resistencias de los suelos, y ubicar a mayor detalle los huecos o cavernas en el subsuelo, con el fin de tener un mayor control de las zonas de mayor peligro.

Predio San Pedro Xaltepec y San Antonio

Se localiza en la Colonia Desarrollo Urbano Quetzalcoatl. Cuenta con una superficie aproximada de 31,700 m², se ubica en Área Natural Protegida y en Suelo de Conservación.

En la actualidad el área esta ocupada por 60 viviendas construidas con materiales resistentes (tabique y concreto), donde frecuentemente se presenta la caída de pequeños fragmentos de roca.

El área ha sido afectada significativamente por la explotación irracional de materiales que han modificado el relieve del terreno. Esta explotación ha modificado las laderas y debido a que los materiales son poco consolidados, existe el riesgo de desplazamiento de fragmentos de roca.

⁵⁶ Otero, Silvia. *Op. Cit.*, p.B4

En esta zona el nivel de riesgo es alto a consecuencia de la explotación minera, representando un riesgo que se incrementa por la pendiente pronunciada, inducida por la misma explotación, generando un nivel de riesgo alto por el deslizamiento de laderas y caída de fragmentos de roca que afectan a las viviendas ubicadas en la base de la pendiente.

Por el alto riesgo que tienen los asentamientos ubicados en esta zona, se deberán establecer políticas y mecanismos para su reubicación, y controlar su ocupación futura.

Predio Las Cabras

Se localiza entre las colonias Lomas de la Estancia y Santa María Xalpa, cuenta con una superficie de 27,900 m² . aproximadamente.

Se ubica dentro de Suelo de Conservación y Área Natural Protegida, es un asentamiento consolidado, en zona de alto riesgo. La manera en que se posesionaron del terreno, fue a través de contratos privados de compra-venta, cuyos compradores estaban conformados por una organización denominada Federación de Colonias Populares A.C. (FCP).

El poblamiento de esta zona se inicio hace 15 años aproximadamente, sin embargo, existen muchas construcciones que son de cartón, madera y tabicón, dotadas de agua potable, drenaje y energía eléctrica que en conjunto son 226 viviendas.

Es una zona de pendiente pronunciada en la parte norponiente del volcán Tecuatzin. De acuerdo a las autoridades de la Dirección de Protección Civil del Gobierno del Distrito Federal, en esa zona existen enormes y pesadas piedras basálticas de poco más de 2 metros de diámetro, que pesan más de una tonelada y que dada la pendiente de entre 30 y 40 grados del cerro, pueden deslizarse por sí solas, arrastradas por la lluvia al reblandecerse el terreno en la temporada de aguaceros, por sismos de intensidad media o alta, vibraciones generadas por vehículos y las construcciones sobre el terreno.

Se considera esta zona de alto riesgo para sus habitantes y para los que están pendiente abajo debido a la alta inclinación del terreno y la baja consolidación de los materiales que lo conforman, como sucedió el pasado 16 de junio del 2001 cuando "una roca de aproximadamente 500 Kilos de peso y 2 metros de diámetro se desprendió del Cerro Tecuatzin y al caer sobre una vivienda construida sobre laminas de cartón y madera provocó, la muerte de dos niños, de uno y siete años de edad".⁵²

52 Bolaño, Angel. "Cayó una roca . . ." *La Jornada*; México D.F. 17-VI-2001. p. 43.

Aquí los riesgos geológicos son difíciles de controlar y cualquier obra que se realice es insuficiente, por lo que se tendrán que establecer políticas y mecanismos para la reubicación de los asentamientos que hay en esta zona y llevar a cabo un estricto control para evitar su ocupación futura.

Por lo pronto, el gobierno de la Ciudad, a tratado de mitigar o suavizar la problemática utilizando paliativos y la promesa de reubicarlos a un lugar más seguro.

. . . El jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador reiteró que la ciudad pagará dos mil pesos mensuales a cada una de las 300 familias asentadas en zonas de riesgo extremo, con el objeto que desalojen la áreas en que se encuentran.

Explicó que esta medida tiene como principal objetivo ayudar desde ahora y hasta el próximo mes de diciembre, con el pago de renta a las familias que serán reubicadas; esto, dentro del programa de vivienda de esta ciudad, ya que al finalizar el presenta año se les hará entrega de un nuevo hogar construido en un lugar más seguro.⁵⁸

Como ya mencioné, la urbanización de la Sierra ha sido un proceso sumamente politizado, organizado por una serie de agentes y organizaciones sociales que han tenido una influencia importante en la ocupación del territorio generando conflictos de irregularidad en la tenencia de la tierra, asentamientos en zona de riesgo y problemas en la estructura urbana.

Las localidades o áreas donde se detectó que estas organizaciones tienen su campo de acción o injerencia son:

En San Francisco Apolocalco se encuentra la Alianza Múltiple de la Sierra de Santa Catarina.

Parte de la población de Huitzico está organizada por la Asociación Civil Sierra de Santa Catarina. Otro grupo de población está afiliado a la Central Campesina Independiente (CCI).

Los habitantes de Ampliación Huitzico tienen el apoyo de la Confederación Agrarista Mexicana (CAM).

En Cuapiaxco esta el Movimiento Vecino, la Ampliación Popular Morelos A.C., y en Sección Palmillas existe el organización Bienestar Social y Servicio a la Comunidad A.C.

58 Rodríguez, Claudia. "No usarán la fuerza pública . . ." *El Sol de México Mediodía*, México D. F. 18-VI-2001, p. 1

En la Colonia Emiliano Zapata la población esta organizada por la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), así como algunos grupos religiosos (Maristas y Evangélicos), quienes también tratan de organizar a la comunidad con la finalidad de atraer más adeptos o participantes.

San Miguel Teotongo es una de las Colonias más organizadas, su población está dirigida por la UPREZ, la Unión de Colonos A.C., y la Organización Popular de Vecinos Renovación San Miguel Teotongo A.C.

Lomas de la Estancia esta organizado por la Asociación Civil Ciudadanos Unidos de la Sierra de Santa Catarina.

En Miravalle existe la Coordinadora Comunitaria Miravalle (COCOMI), que esta ligada a la UPREZ y al PRD.

Lomas del Pedregal esta representada por la Organización Amanecer Arenal A.C.

También en la zona conocida como el Rodadero, Potrero Caltenco, Potreritos y Lomas del Paraiso está la Federación de Colonias Populares (FCP), ligada al Partido Revolucionario Institucional.

En el área que comprende la colonia Santa María Xalpa, las demandas de su población están dirigidas por la UPREZ.

Los habitantes de Tenorios y Buenavista son organizados por los Partidos Políticos: PRI y PRD, principalmente.

Y por último en la zona conocida como Degollado, una parte esta representada por el Frente Popular Francisco Villa (FPFV), y otra por el Frente Popular Independiente (FPFVI).

Aunque hay que señalar que las Organizaciones Sociales no son las únicas responsables de esta actividad, si son las promotoras visibles de la especulación de la tierra, en el proceso de irregularidad y expansión de la Sierra de Santa Catarina, detrás de las cuales existe toda una organización de intereses económicos y políticos que soslayan el estado de derecho.

... "Esos intermediarios a los que en México se les denomina "líderes" tienen una razón de ser no sólo derivada de la cultura política, sino también de las prácticas privilegiadas por los funcionarios y políticos y por la capacidad de las organizaciones que conducen para proteger intereses específicos."⁵⁹

⁵⁹ Coulomb, René y Duhau, Emilio (Coordinadores). *Políticas Urbanas y Urbanización de la Polinca*. Coloquio Nacional de Investigadores. UAM-Azcapotzalco, México, 1989. p. 179.

Los líderes de estas organizaciones, generalmente emanados de la propia comunidad, ejercen control directo o a través de comisiones hacia el conjunto de colonos. El control se presenta de manera informal y directa, su capacidad de manejo se sustenta en el grado de influencia en las respectivas instancias oficiales, de forma directa o a través de alguna instancia de los partidos políticos.

*"El tipo de organización que se ha dado y que se da en los medios populares. . . se calificaría como "clientelismo" organizado por líderes que han sido la versión urbana de los caciques rurales. . ."*⁶⁰. *"Cacique, se aplica frecuentemente a cualquier individuo del que se piensa que ejerce una influencia abrumadora en la política local."*⁶¹

Los métodos de control pueden manifestarse por medio de la concertación, con la realización de asambleas o por mecanismos de presión violentos.

El objetivo político es el de obtener reconocimiento al interior de la organización o comunidad, así como de las autoridades locales, que les permita ampliar el radio de maniobrabilidad en la gestión de servicios, trámites y participación, en este caso, en la venta y/o fraccionamiento de tierra para uso habitacional.

Una vez establecidos los canales de complicidad del líder y las autoridades locales, los funcionarios públicos ejercen la autoridad y por lo tanto el control político de la comunidad por medio de estos representantes, excluyendo con esta práctica a otros líderes potenciales antagónicos a los grupos de poder manifiestos.

El reconocimiento político de una comunidad sobre sus liderazgos es permeado de factores subjetivos de gran importancia, como son, el grado de instrucción de los colonos, la capacidad de relación pública del líder con las autoridades y la influencia para satisfacer los requerimientos materiales de los agremiados.

El líder es el agente encargado de controlar colonos, esto se lleva a cabo a través de una corporativización que consiste en captar a los líderes y captar de esa manera a las organizaciones de base. Estas organizaciones cumplen dos funciones de manera paralela; por un lado es el canal de expresión de los integrantes por el cual se manifiestan las diferentes demandas del conjunto de afiliados, demandas que pueden ser la regularización de la tenencia de la tierra y la dotación de servicios públicos básicos; y por otra parte aseguran la participación de los integrantes en actividades políticas de los partidos políticos, sobre todo en época de elecciones.

60 *Ibidem*, p. 147.

61 Wayne A. Cornelius. *Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México y la Polinca*. FCE. México 1986, p. 154.

Actividades donde el líder tiene un escenario espléndido para realizar una demostración masiva de su capacidad de convocatoria y de apoyos, elementos indispensables para ampliar su capacidad de negociación en la propia gestión y el margen adecuado para aspirar a participar en esferas políticas de representación popular (Comités Vecinales, Diputaciones Locales, Diputaciones Federales y Jefaturas Delegacionales).

*" La presencia de los movimientos urbanos populares también ha comenzado a sentirse en un terreno tan específicamente político como el de la lucha electoral, y con una orientación no necesariamente concordante con la impulsada por promotores y dirigentes. "*⁶²

La practica corporativa es aplicada, tanto en organizaciones de filiación política de izquierda y las que se dicen llamar independientes, ostentan un proyecto alternativo al corporativismo que ha presentado por mucho tiempo el Partido Revolucionario Institucional y sus organizaciones confederadas.

La diferencia cualitativa se ubica en el discurso y en las prácticas "democráticas" de organización y filiación, encubiertas en un discurso independiente y frentista al Gobierno Federal, promoviendo al interior de la organización la participación de la base, en cuanto a las decisiones u orientaciones del rumbo del "movimiento." "Los hechos urbanos protagonizados por las masas populares tienen un sentido de clase que más que obedecer a la condición de asalariados, radica en la estructura subversiva de las masas frente al orden establecido."⁶³

En consecuencia puedo afirmar, que en el ámbito político, lo que no se ve que cambie, independientemente del partido político que esté en el poder, es el clientelismo y el asistencialismo político, son prácticas que persisten, fueron realizadas por administraciones anteriores y hoy se siguen fomentando.

62 Coulomb, René. . . Op. Cit. p. 233.

63 *Ibidem*. p. 204.

b) Problemas de la Tenencia de la Tierra

La Sierra de Santa Catarina tiene distintos tipos de tenencia de la tierra: Ejidal, Comunal y Privada. La zona ejidal básicamente se ubica al noreste de la Sierra, frente a la autopista México-Puebla. Esta superficie está formada por los ejidos de los Reyes-Tecamachalco, Santa Catarina Yecahuizotl, Santa María Aztahuacán y Santiago Acahualtepec.

Hacia el sur y poniente de esta área son numerosas las propiedades privadas que forman la totalidad de la Sierra. También existen terrenos propiedad del Gobierno de la Ciudad de México, ubicados fundamentalmente en las áreas de los Programas Parciales y en el Área Natural Protegida de la Sierra, donde se han hecho expropiaciones.

Sin embargo la tenencia de la tierra no está definida claramente, ya que existen reclamaciones sobre suelos escriturados en las zonas ejidales, lo que ha generado conflictos sociales entre los habitantes, los supuestos propietarios y autoridades, unos reclamando el control social para los usos del suelo, y otros reivindicando la propiedad para realizar sus negocios particulares sin contar con las autorizaciones correspondientes.

Por este motivo se establecieron decretos con distintos fines, unos expropiando al ejido y a la pequeña propiedad privada para resolver la demanda de habitación y rescate ecológico; y otros aclarando los usos del suelo a través de ratificar los Programas Parciales vigentes y el límite de suelo de conservación y de la zona urbana.

Los decretos para la expropiación y regularización de la tenencia de la tierra de origen ejidal son:

- 1) Ejido de los Reyes y su Barrio Tecamachalco.⁶⁴
- 2) Ejido de Santa Catarina Yecahuizotl.
- 3) Ejido de Santa María Aztahuacán.
- 4) Ejido de Santiago Acahualtepec.

En estos decretos se establece que, las expropiaciones se realizan por causa de utilidad pública, a favor de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), para destinarse a su regularización y titulación legal a favor de sus ocupantes, mediante su venta a precio de interés social, en razón de encontrarse completamente ocupada la superficie expropiada por asentamientos humanos irregulares.

⁶⁴ *Diario Oficial de la Federación. 15 de diciembre de 1992. pp. 14-15.*

Las colonias de origen ejidal que se consideraron para su regularización fueron: La Polvorilla, Reforma Política, Citlali, Palmitas, Tenorios, Lomas de Zaragoza Ixtlahuacán, Miguel de la Madrid, Miravalle, San Miguel Teotongo, y Ampliación Emiliano Zapata, básicamente.

El 13 y 16 de mayo de 1994, se publica en el Diario Oficial de la Federación,⁶⁵ el decreto por el cual se expropiaban en favor del Departamento del Distrito Federal, con objeto de regularizar los terrenos de Propiedad Privada, en los que se encuentran asentadas las poblaciones de las zonas conocidas como: Lomas de la Estancia, Buenavista, Campestre Potrero, Potrero de la Luna (Pablo V), Las Peñas, Insurgentes y Mixcoatl, Carlos Hank González, Lomas de Santa Cruz, Desarrollo Urbano Quetzalcoatl, Santa María Xalpa (D.O.F. 8 de agosto de 1991), San Pablo I y II, Miguel de la Madrid II, Pueblo de Santa Cruz Meyehualco, Reforma Política, Sierra del Valle, Pueblo de Santiago Acahualtepec, 1a. y 2a. Ampliación de Santiago Acahualtepec.

Estas zonas, en la década de los años 80's estaban consideradas como áreas de conservación ecológica y el uso del suelo era predominantemente agrícola y forestal, según los Programas Parciales de Desarrollo Urbano de las Delegaciones Iztapalapa y Tláhuac.

Sin embargo, a principios de esa década, se iniciaron los asentamientos humanos, quienes por la necesidad de contar con una vivienda que fuese el origen y el sustento del patrimonio familiar, se establecieron en dichas zonas sin ningún control ni planeación, trayendo como consecuencia el crecimiento anárquico de esos lugares.

Uno de los principales problemas a los que se enfrentaban sus habitantes, era la irregularidad de tenencia de la tierra, derivada principalmente de compraventas fraudulentas o que no reunieron los requisitos legales; contratos celebrados al margen de la ley; cesiones verbales de derechos, e inmatriculaciones administrativas viciadas, trajeron como consecuencia una creciente colonización que se desarrolló fuera del control de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y de la Delegación Iztapalapa.

Se establecieron en condiciones, que se dificultaba el otorgamiento de servicios públicos. Sin embargo, la Delegación Iztapalapa fue introduciendo paulatinamente algunos servicios básicos tales como vialidades, alcantarillado, agua, alumbrado, drenaje y otros.

Los vecinos en forma individual o a través de sus asociaciones, solicitaron la regularización de la tenencia de la tierra, con el fin de contar con la seguridad jurídica de las tierras que ocupaban.

⁶⁵ *Diario Oficial de la Federación, 16 de mayo de 1994, pp. 1-2. Segunda. Sección.*

El Gobierno del Distrito Federal, atendiendo esta demanda, elaboró los Programas de Regularización Territorial de la Tenencia de la Tierra en la Delegación Iztapalapa, en las que quedan comprendidas las zonas de origen particular mencionadas y cuya responsabilidad recayó en la Dirección General de Regularización Territorial (DGR-T).

También se han publicado decretos que definen el área de aplicación de los Programas Parciales en la Sierra de Santa Catarina, determinados en el Programa Delegacional, y son los siguientes:

- Acuerdo por el que se determina como zona especial de desarrollo controlado (ZEDEC), a la colonia San Miguel Teotongo.⁶⁶
- Acuerdo mediante el cual se aprueba la Normatividad para el Programa de Mejoramiento de la ZEDEC de los asentamientos humanos en Buenavista, Lomas de la Estancia y Campestre Potrero.⁶⁷
- Y acuerdo por el que se declara ZEDEC, la zona de ampliación Emiliano Zapata.⁶⁸

Las razones de beneficio social que motivaron estos acuerdos, son principalmente: Controlar la expansión del perímetro que ocupan las áreas de uso habitacional, preservación de las áreas verdes, ordenar el área destinada a uso habitacional, así como la regulación de los usos y destinos del suelo.

Establecer un uso del suelo acorde con las características de la zona y su población residente; dar las posibilidades normativas que permitan la regularización de la tenencia de la tierra y de las construcciones existentes; evitar que se siga construyendo anárquicamente y se amplíen los asentamientos sin ningún control ni seguridad; cumplir con las normas legales, reglamentarias y técnicas que deberán regir en lo sucesivo a las construcciones y el mejor aprovechamiento del uso del suelo en general.

66 *Diario Oficial de la Federación*, 6 de noviembre de 1992. pp. 21-24.

67 *Diario Oficial de la Federación*, 1º de marzo de 1994. pp. 16-20. Primera Sección

68 *Diario Oficial de la Federación*, 20 de enero de 1995. pp. 87-93.

Anexo a los decretos, donde se expropiaron los ejidos, aparece una cláusula que a la letra dice:

Se exceptúan de la expropiación a que se refiere el presente Decreto aquellos inmuebles cuyos poseedores, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de entrada en vigor del presente ordenamiento, acrediten ante la Dirección General de Regularización Territorial del Departamento del Distrito Federal, tener el carácter de propietarios mediante escritura pública inscrita ante el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal, en la que se consignen datos que correspondan íntegramente con la identidad, superficie, medidas y colindancias del inmueble que amparan. . . .⁶⁹

Este antecedente es el que ha generado problemas con los propietarios y fomentando los amparos, que ha permitido -- por vía de los hechos--, fraccionar de forma irregular. De esta manera es significativa la existencia de propiedad privada en medio de superficies ejidales.

Con base en los antecedentes que obran en poder de instituciones de gobierno (Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal, Dirección General de Regularización Territorial, Comisión Reguladora para la Tenencia de la Tierra, Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio y la Delegación Iztapalapa), se puede deducir, que el conflicto tuvo su origen en las superficies expropiadas y ocupadas actualmente por asentamientos humanos que fueron áreas comunales de los ejidos, es decir, extensiones de monte dedicados a la recolección forestal, pastoreo y zonas de cultivo; en donde cabe señalar, que este tipo de tenencia comunal, cualquier persona que tenga derechos en el núcleo ejidal (ejidatarios, sus hijos, solicitantes con derechos a salvo y avecindados), puede hacer uso indistintamente.

Durante años, los ejidatarios y familiares ocuparon determinadas superficies del área comunal dejando sus animales o abriendo nuevas áreas de cultivo. Durante la década de los 70's, las dependencias del sector agropecuario dieron impulso a la apertura de nuevas extensiones para cultivo. Sin embargo, la Secretaría de la Reforma Agraria no implementó la legalización del parcelamiento de las áreas abiertas, por lo que los productores agropecuarios que hicieron uso tradicional de estas tierras las conservaron, en algunos casos las incrementaron y, a veces, los ejidatarios se organizaron para realizar su distribución.

En un principio, el aseguramiento de estas tierras fue a través de acuerdos de asambleas ejidales, pero en la medida que estas superficies fueron vendidas por alguna necesidad (enfermedad, fallecimiento o festejo), ya sea a un vecino o a un acaparador de suelo, se realizaron contratos privados de compra-venta, que para los interesados adquirirían un carácter legal, si los sancionaba una autoridad competente, o de forma más reciente, un notario, o incluso, la inscripción de estas transacciones en el Registro Público de la Propiedad, dudosamente dentro del marco de los procedimientos legalmente establecidos.

A pesar de que los decretos expropiatorios previeron estos casos, los supuestos propietarios no asistieron, sino hasta que se vieron afectados por los Programas Parciales que definían áreas para equipamiento urbano, o la promulgación de decretos que destinaban algunos predios como Área Natural Protegida, lo que impedía continuar con el fraccionamiento irregular, produciéndose así los amparos. Una de las razones por lo que la mayoría de los supuestos propietarios no acudieron a aclarar su situación, fue por carecer de la escritura pública que se estableció como requerimiento.

La situación de la tenencia de la tierra, en el caso de las propiedades privadas, se ha tornado socialmente delicada en las áreas destinadas para equipamiento urbano que han defendido los habitantes de San Miguel Teotongo, en los que destacan grandes superficies que se ubican frente a la autopista México-Puebla; la ocupación de áreas verdes en Campestre Potrero, Miravalle y Ampliación Emiliano Zapata; así como el fraccionamiento irregular en Área Natural Protegida y en propiedad privada a lo largo de la Sierra.

También en las zonas que no son ejidales, la tenencia de la tierra se ha vuelto conflictiva por la carencia de escrituras públicas regularizadas, ya que predominan los contratos privados de compra-venta, lo que además de dar pie en numerosos fraudes, imposibilita que las indemnizaciones determinadas en los decretos puedan proceder.

Al ser inflexible la postura de las autoridades con este requisito, los propietarios han optado por fraccionar irregularmente, protegidos por medio de los amparos, proporcionándoles un ingreso económico mucho mayor que la indemnización.

CAPÍTULO VI. ACCIONES GUBERNAMENTALES

a) Acciones del Gobierno del Distrito Federal.

Sin lugar a dudas el primer cambio sustancial en la naturaleza jurídica política del Distrito Federal, tuvo lugar en la reforma constitucional al artículo 122, en el año de 1996. Se sentaron las bases de la actual organización del Distrito Federal.

En el año de 1997, se otorgó por primera vez a los habitantes del Distrito Federal, el derecho a elegir mediante el voto libre, secreto y directo, al titular de la Administración Pública del Distrito Federal, denominado: Jefe de Gobierno.

Aun cuando la función ejecutiva en el ámbito local se comparte entre el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a este último le corresponde dirigir la Administración Pública Local, y es en ese sentido, que en ejercicio de las facultades que le confieren: La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley Ambiental, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, --entre otras--, el Gobierno de la Ciudad de México, ha publicado el Programa de Gobierno del Distrito Federal 2000-2006, el cual sustituye al Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 1998-2000, que tuvo una duración de tres años y fue formulado por la administración pasada.

El Programa de Gobierno del Distrito Federal, contiene las directrices generales del desarrollo social, económico y del ordenamiento territorial del Distrito Federal.

Las acciones contempladas en materia de desarrollo urbano se enfocan a revertir el crecimiento extensivo de la ciudad para orientarlo hacia un desarrollo intensivo a partir de estructurar las zonas urbanas y rurales.

Las principales orientaciones de la gestión urbana serán: impulsar el crecimiento hacia la ciudad central, a través del repoblamiento y densificación de las delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, para reciclar áreas de baja densidad que cuentan con servicios e infraestructura. "Con la acción directa del gobierno se reducirán los asentamiento irregulares en las zonas de conservación y alto riesgo y en lugares en los cuales la introducción de los servicios básicos es muy difícil o muy cara."⁷⁰

Del mismo modo el Programa establece que: "En el suelo de conservación se estimulará el crecimiento natural de los pobladores rurales y se aplicará una política de crecimiento cero para nuevos asentamientos."⁷¹ Para ello plantea un programa de vivienda dirigido a las familias de escasos recursos; modificación de los procedimientos administrativos; impulsar el desarrollo turístico y la asignación de recursos financieros suficientes.

Tratando de ser congruente con este Programa, López Obrador ha emitido diferentes Bandos Informativos,⁷² que para efecto del presente trabajo, solo me ocuparé del Bando número dos, que es el que trata lo referente a la planeación del desarrollo urbano.

El 7 de diciembre del 2000, el Gobierno de la Ciudad de México, publicó el Bando Informativo número dos, en el cual se considera que la planeación del desarrollo urbano es responsabilidad del gobierno y por lo tanto el crecimiento desordenado de la ciudad debe revertirse.

Que es vital preservar el suelo de conservación del Distrito Federal impidiendo que la mancha urbana siga creciendo hacia las zonas de recarga de mantos acuíferos y en donde se produce la mayor parte del oxígeno para la ciudad.

Que en los últimos treinta años, las cuatro delegaciones del centro: Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, han disminuido su población en un millón doscientos mil habitantes, en tanto que las delegaciones del sur y del oriente la población ha crecido en forma desproporcionada.

Que en la ciudad de México, existe escasa disponibilidad de agua y de redes de tuberías para satisfacer las demandas del desarrollo inmobiliario.

Y por tales motivos el Jefe de Gobierno del Distrito Federal decidió aplicar las siguientes políticas y lineamientos:

- I. *Con fundamento en las leyes, se restringirá el crecimiento de la mancha urbana hacia las Delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.*

⁷¹ *Ibidem*. p. 17.

⁷² Bando. Edicto o mandato solemnemente publicado de orden superior. Diccionario Enciclopédico Gran Espasa Ilustrado, p. 191.

- II. *En estas Delegaciones se restringirá la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demandan un gran consumo de agua e infraestructura urbana, en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses generales de la ciudad.*
- III. *Se promoverá el crecimiento poblacional hacia las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza para aprovechar la infraestructura y servicios que actualmente se encuentran subutilizados.*
- IV. *Se impulsará en estas Delegaciones el programa de construcción de vivienda para la gente humilde de ciudad.*
- V. *A partir del próximo 2 de enero empezará a funcionar la Ventanilla Única para el ingreso de solicitudes de uso del suelo específico y de factibilidad de servicios, en obras de impacto urbano y ambiental, en el marco de las atribuciones que por ley le competen a cada una de las Secretarías del Gobierno Central.*
- VI. *La Ventanilla Única se instalará en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda; específicamente en el Registro de los Planes y Programas, dependiente de la Dirección General de Desarrollo Urbano.*
- VII. *Esta Ventanilla expedirá, sin tanto trámite y en un término no mayor de treinta días hábiles, un Certificado Único que definirá, para conjuntos habitacionales menores de 200 viviendas, la factibilidad de dotación de agua, servicios de drenaje y de desagüe pluvial, de vialidad, de impacto urbano, de impacto ambiental y de uso de suelo.⁷³*

La magnitud y las características del problema de los asentamientos humanos irregulares representa un desafío al Gobierno del Distrito Federal y en particular a la Delegación Iztapalapa.

Al tratar de revertir la tendencia explosiva y desordenada que han venido imponiendo ciertos grupos u organizaciones sociales --que en muchos de los casos fueron los que los llevaron al poder --, resulta complicado.

Por que aun cuando López Obrador ha manifestado su firme compromiso "No aceptaremos el predominio de los poderes informales en la ciudad. No aceptaremos favores o "buen comportamiento" a cambio de complicidades. Nos proponemos alcanzar la meta de cero corrupción. La corrupción la vamos a combatir arriba, abajo a los lados y en cualquier parte donde se practique."⁷⁴

Sin embargo, la realidad es otra, persiste aún la corrupción, el trato preferencial a ciertas organizaciones sociales, se sigue estimulando la ocupación ilegal del suelo y existe la discrecionalidad por parte de las autoridades en la aplicación de la ley. Y mientras no se produzca un cambio de actitud, sencillamente el problema no tiene solución por que no se puede sugerir crear nuevas leyes o nuevas políticas, pues ya tenemos bastantes, lo que hace falta es voluntad para aplicar las leyes sin distinciones; es decir, gobernar para todos, independientemente de la filiación política a la que uno pertenezca.

⁷⁴ Mensaje del C. Andrés Manuel López Obrador, en el acto de toma de posesión como Jefe de Gobierno del Distrito Federal, celebrado el 5 de diciembre del 2000, en el Recinto Legislativo del Distrito Federal.

b) Acciones de la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENADER).

La Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural, dependiente de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, tiene por objeto promover, coordinar y ejecutar estudios y acciones en materia de protección, fomento, desarrollo y conservación de los recursos naturales y Biodiversidad, así como promover, coordinar, fomentar y ejecutar los programas y apoyos necesarios para lograr el desarrollo integral, equitativo y sustentable de la zona del suelo de conservación del Distrito Federal y áreas naturales protegidas.

En abril de 1998 el Gobierno del Distrito Federal signó un acuerdo con el Gobierno Federal para la transferencia de las Áreas Naturales Protegidas ubicadas en el Distrito Federal, y que el Gobierno Federal tenía bajo su administración y resguardo. Dicho proceso de transferencia implicó el redimensionamiento y la recategorización de diversa áreas.

Hoy las ANP están integradas al Sistema de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal (SIANAP-DF) que la Ley Ambiental del Distrito Federal y su Reglamento; así como la Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. le confieren a la Secretaría del Medio Ambiente. El SIANAP-DF establece su operación en un marco de coordinación con las Delegaciones Políticas, y otras instancias competentes del Gobierno del Distrito Federal y de la Federación, para la administración de las diversas categorías de áreas protegidas. Este sistema es un instrumento de planeación y de toma de decisiones para el manejo y administración de las áreas protegidas. Las Áreas Naturales Protegidas se consideran la categoría de protección más estricta del suelo de conservación.

La estrategia que ha definido la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural en coordinación con las instancias involucradas, en torno a los asentamientos irregulares de la zona son: defender, conservar, desarrollar y aprovechar los elementos naturales que existen en la Sierra y en los que todavía es posible combatir las perturbaciones que desequilibran las condiciones ambientales originales, y con ello evitar la destrucción de sus elementos naturales y la alteración de las relaciones de interdependencia entre el aire, el agua, el suelo, la flora y la fauna que conforman los ecosistemas.

Entre las medidas específicas que ha tomado esta Comisión está la conservación de los suelos y el agua mediante la construcción de bordes, taludes, zanjas, y terrazas, para el control de la erosión hídrica y eólica; mejoramiento de los suelos erosionados mediante la introducción de pastos y arbustos; reforestación integral en la áreas mejoradas y mantenimiento permanente de las mismas, y restricción de la circulación de visitantes al interior de las zonas atendidas.

En cuanto al control de los asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación y en el Área Natural Protegida se ha determinado que en las áreas que posean un valor ambiental importante para la Delegación y el general para la ciudad, las políticas a implementar son: Evitar la creación y el crecimiento de asentamientos humanos irregulares, y establecer normas para el uso habitacional en suelo de conservación que permitan el rescate y la recuperación ecológica. De acuerdo a lo anterior las acciones a realizar serán:

Excluir de la Área Natural Protegida a todos aquellos asentamientos irregulares, previo estudio específico de las autoridades competentes.

Recuperar las zonas del Área Natural Protegida donde los asentamientos humanos no están consolidados o han sido recuperados recientemente, previa firma de convenios con los habitantes y las autoridades involucradas, con objeto de estar en posibilidad de integrarlos a Programas de Vivienda.

Instrumentar mecanismos que eviten la ocupación de estas zonas, obviamente, con la participación de las organizaciones sociales y habitantes de la zona y las autoridades competentes.

Evitar los asentamientos humanos en las áreas de mayor vulnerabilidad, riesgosas y de conservación ecológica.

Definir con elementos físicos los límites del Área Natural Protegida y el Suelo de Conservación, con el fin de optimizar el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del suelo a través de la creación y reforzamiento de instrumentos que permitan controlar los procesos urbanos y ambientales; permitiendo, además, una distribución armónica de la población en el territorio.⁷⁵

Con la publicación del Programa General de Ordenamiento Ecológico⁷⁶ (PGOE), el 1º de agosto del 2000, se constituye el marco normativo para la regulación de las actividades humanas en relación con las características naturales de un espacio. Este Programa es el instrumento rector de cualquier programa, proyecto o actividad, que se pretenda desarrollar en el área rural del Distrito Federal denominado Suelo de Conservación. Tiene por objetivo general determinar el uso del suelo en áreas rurales del Distrito Federal así como regular y promover las actividades productivas en concordancia con la estructura y función de los ecosistemas y con las necesidades fundamentales de la población actual y futura.

⁷⁵ Programa General de Desarrollo Urbano... Op C'it. p. 102.

⁷⁶ Gaceta Oficial del Distrito Federal. 1º de agosto del 2000.

A partir de políticas de conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la estrategia del Programa se basa en la definición de los usos del suelo que maximicen los servicios ambientales y la capacidad productiva del suelo de conservación del Distrito Federal. Adicionalmente, se identifican las Área Natural Protegida y a los Programas Parciales de Desarrollo Urbano vigentes.

Es importante señalar que el Programa General de Ordenamiento Ecológico y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal constituyen los instrumentos de planeación que territorializan las políticas y acciones sectoriales y definen el ordenamiento territorial del Distrito Federal.

Debido a que en la Sierra de Santa Catarina ya no existe suelo apto para la construcción de viviendas, es indispensable realizar un estricto control al crecimiento poblacional y evitar la ocupación del Suelo de Conservación y del Área Natural Protegida, toda vez que existe el peligro latente de invasión, por parte de la población que se ubica en las proximidades de estas zonas.

De no tomarse medidas que frenen la invasión, el crecimiento continuará de manera desmedida, lo que agravará la problemática ya existente.

c) Acciones de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

La Comisión para Regularización de la Tenencia de la Tierra es un Organismo Público Descentralizado del Poder Ejecutivo Federal, de carácter técnico y social con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo central es regularizar la tenencia de la tierra urbana en los asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen ejidal y comunal.

La Comisión forma parte de la Administración Pública Paraestatal del Gobierno Federal. Para efectos de organización institucional se integra en el Sector Agrario, que coordina la Secretaría de la Reforma Agraria.

La autoridad máxima de Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, es ejercida por un Consejo de Administración que se integra por el Secretario de la Reforma Agraria, quien lo preside, y por representantes de las Secretarías de Desarrollo Social, Hacienda y Crédito Público y Gobernación; además por los respectivos de Infonavit, Ficonafe, Cabin y de las Procuradurías General de la República y General de Justicia del Distrito Federal. Participa también un representante campesino y un Comisario de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.⁷⁷

La función de este Consejo es establecer las políticas generales y definir las prioridades a que se sujetará la Comisión, así como sancionar todos los actos y operaciones de la Institución y vigilar que sus resoluciones sean cumplidas por el Director General.

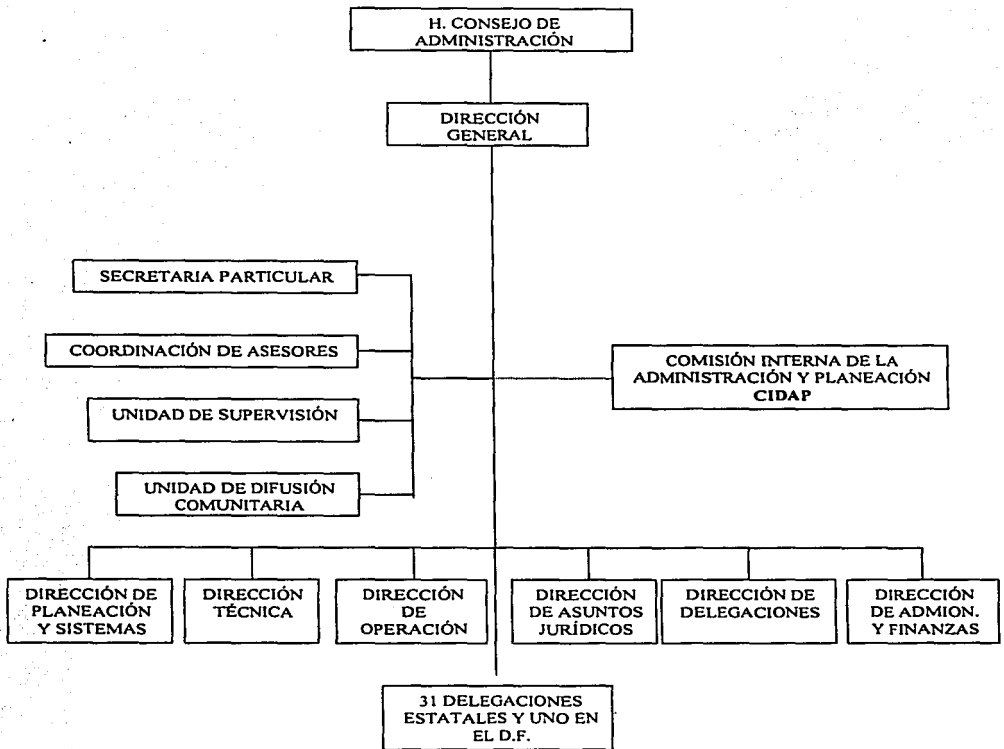
La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra desarrolla sus actividades a través de una estructura orgánica, en donde existen 31 Delegaciones Estatales y una en el Distrito Federal, que funcionan operativamente a semejanza de las oficinas centrales, con el propósito de resolver la problemática en el lugar donde se producen. (ver gráfica 5 Estructura Orgánica).

Como ya mencioné, esta Comisión regulariza la tenencia de la tierra en los asentamientos humanos irregulares ubicados en predios de origen ejidal o comunal. La regularización tiene tres vertientes.

- La **legalización** de la tenencia del lote, mediante la titulación a favor de sus poseedores.

⁷⁷Manual de Bienvenida de la CORETT. Serie Administración. 2a. Edición, Diciembre de 1997. p. 15.

CORETT ESTRUCTURA ORGÁNICA



La legalización se protocoliza mediante el desarrollo de dos procedimientos: Uno de adquisición via expropiación, compra, cesión o convenio con el núcleo agrario propietario del bien, del polígono a regularizar y otro de enajenación y titulación de los lotes a los legítimos poseedores.

- El **reordenamiento urbano** y/o la inscripción en los planes de desarrollo urbano municipal del polígono o poblado a regularizar.

El reordenamiento urbano, o sea la incorporación del polígono al desarrollo urbano, se realiza mediante la sanción municipal y/o estatal de la cartografía del poblado a regularizar; la inscripción de los predios y sus titulares en el Registro Público de la Propiedad y la inclusión de los planos cartográficos autorizados, a los planes parciales, plan director o al programa de desarrollo urbano municipal con la consecuente vigencia de la normatividad de usos y destinos que aquel establezca.

De igual forma, la lotificación regularizada ingresa a los sistemas de nomenclatura urbana, las vías públicas y los espacios de servicios públicos se incorporan al patrimonio de las comunas y el conjunto del asentamiento ingresa, en lo inmobiliario al derecho común, desincorporándose definitivamente del derecho agrario.

- La **incorporación**, actualización o normalización catastral de cada uno de los lotes incluidos en el polígono a regularizar.

La incorporación catastral se concreta mediante la inscripción de los planos manzanos lotificados en el catastro municipal (en el caso del D.F., en la Tesorería), en el cual se asignan claves catastrales por lote, quedando éstos, desde ese momento en el registro de corresponsabilidad del gasto público municipal o delegacional, según sea el caso.

La manera como se regulariza en la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra comprende dos fases:

- La **adquisición** del polígono a regularizar.
- La **enajenación o titulación** de cada uno de los lotes regularizados.

La **adquisición**, es el método tradicional de regularización que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra ha hecho desde su creación, por la naturaleza jurídica de los terrenos ejidales o comunales.

Es decir, desincorpora la tierra del régimen ejidal y extingue la propiedad que el núcleo agrario tiene sobre los lotes; que ahora están en posesión de los colonos o avedindados.

Para ello se ha utilizado el mecanismo de la expropiación, a través de la cual el polígono o predio a regularizar pasa mediante la acción expropiatoria, de la propiedad del ejido a propiedad de la Federación a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Esto es, pasa del dominio ejidal al dominio privado de la Federación.

Una vez expropiados y en poder jurídico de esta Comisión, la propiedad de los bienes puede ser tramitada a sus habitantes.

La enajenación o titulación. En el proceso de regularización, dado el sistema que se utiliza, cada operación de legalización asume la forma jurídica, para la cual se aplican valores y precios de venta que consideran la capacidad económica de los poseedores.

Según datos proporcionados por la Unidad de Difusión Comunitaria de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, la situación actual en la que se encuentra el proceso de regularización de la tenencia de la tierra en la Sierra de Santa Catarina, es la siguiente:

Ejido	Superficie expropiada (hectáreas)	Total de lotes Según polígono de expropiación	Lotes regularizados	Lotes por regularizar
1.- Los Reyes-Tecamachalco	288-13-92	8,217	8,100	117
2.- Sta. Catarina Yocahuizotl	68-51-81	487	476	11
3.- Sta. Ma. Azahuacán	645-38-28	19,651	19,409	242
4.- Santiago Acahualtepec	309-42-97	13,045	12,957	88
TOTALES:		41,400	40,492	458

Como se puede observar, se han regularizado 40,942 lotes, de un total de 41,400, lo que representa el 98.8 % y faltando solo por regularizar 458 lotes, es decir el 1.2 %.

La irregularidad en estos últimos lotes persiste por las causas que a continuación se mencionan:

- Algunos de los lotes se encuentran sujetos a controversia judicial respecto a la propiedad o a la posesión.
- No están debidamente delimitados en sus colindancias.
- Existe controversia por el origen de la propiedad (ejidal o privada), es decir la tenencia de la tierra no está definida.
- Están ubicados en áreas de equipamiento, servicio público o áreas verdes.

Por lo anterior, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra no podrá regularizarlos en tanto no se defina la situación legal de estos lotes y se emita dictamen por las autoridades competentes.

d) Acciones de la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT).

La irregularidad de la tenencia de la tierra llevó a las autoridades del Distrito Federal a tratar de resolver el asunto de los asentamientos irregulares. Para lo cual se crearon instancias administrativas: primero la Oficina de Cooperación (1939), que intervenía como oficina reguladora de contratos de compra-venta y en la expedición de títulos de propiedad; posteriormente la Oficina de Colonias (1941), cuya función fue regularizar todo lo relativo a la tenencia de la tierra en las colonias populares; luego apareció la Subdirección de Colonias (1971), dedicada a la regularización y a la realización de todos los trámites referidos a la posesión de los lotes; un año después, en 1972, la Procuraduría de las Colonias Populares, que intervenía en los casos de ocupación ilegal y promovía la colaboración comunitaria para rehabilitar las zonas urbanas; al año siguiente se creó el fideicomiso de desarrollo urbano ejidal (1973), para regularizar asentamientos en áreas comunales y ejidales bien determinadas, del sur de la ciudad; más tarde vino la Comisión de Desarrollo Urbano (1977) instancia que incorpora distintas dependencias y organismos de vivienda y de servicios; en seguida se crea la Dirección de Área de Recursos Territoriales (1978), es la primera Dirección que implanta un programa de regularización, y a partir de 1983, se crea la Dirección General de Regularización Territorial dependiente de la Secretaría General de Gobierno del Distrito Federal.

Su objetivo general de esta Dirección es, otorgar seguridad jurídica a los poseedores de los lotes y viviendas en colonias populares mediante la titulación de los inmuebles de origen privado en zona urbana y propiedad del Gobierno del Distrito Federal, con objeto de coadyuvar a la consolidación del patrimonio familiar, a la tranquilidad social de la ciudadanía, así como al mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Dentro de sus objetivos específicos esta el de propiciar con la regularización, el acceso a mejores condiciones de vida, ya que esta conlleva a la dotación de infraestructura y de servicios urbanos faltantes, así como a los créditos para el mejoramiento de la vivienda.

Pretende incorporar las áreas irregulares del Distrito Federal al sistema fiscal, para de esta forma obtener ingresos que posibiliten la dotación o ampliación de obras públicas.

Además pretende integrar formalmente los asentamientos irregulares al sistema de reordenamiento urbano de la ciudad y permitir el uso y destino del suelo; así como establecer la nomenclatura de calles y colonias.

La Dirección General de Regularización Territorial regulariza mediante escritura pública a los asentamientos cuyos poseedores se ubican en suelo de origen privado.

Dentro de sus funciones⁷⁸ están:

El diagnosticar los lotes y/o predios con el propósito de definir las causas y características sociales, jurídicas y técnicas que constituyen la irregularidad.

Solicitar a las Dependencias Federales o instancias administrativas del Gobierno del Distrito Federal opinión relativa de los lotes a regularizar.

Llevar a cabo la instrumentación del Programa de Regularización, generando los expedientes generales e individuales.

Realizar los levantamientos topográficos de los lotes incorporados al Programa y elaborar la cartografía necesaria.

Elaborar levantamientos censales, dictámenes jurídicos, recibos de escrituración y cédulas de identidad.

Por último, inscribir la escritura en el Registro Público de la Propiedad y organizar eventos de entrega de escrituras.

Para alcanzar su objetivo, la Dirección General de Regularización Territorial desarrolla sus actividades a través de la siguiente estructura orgánica.

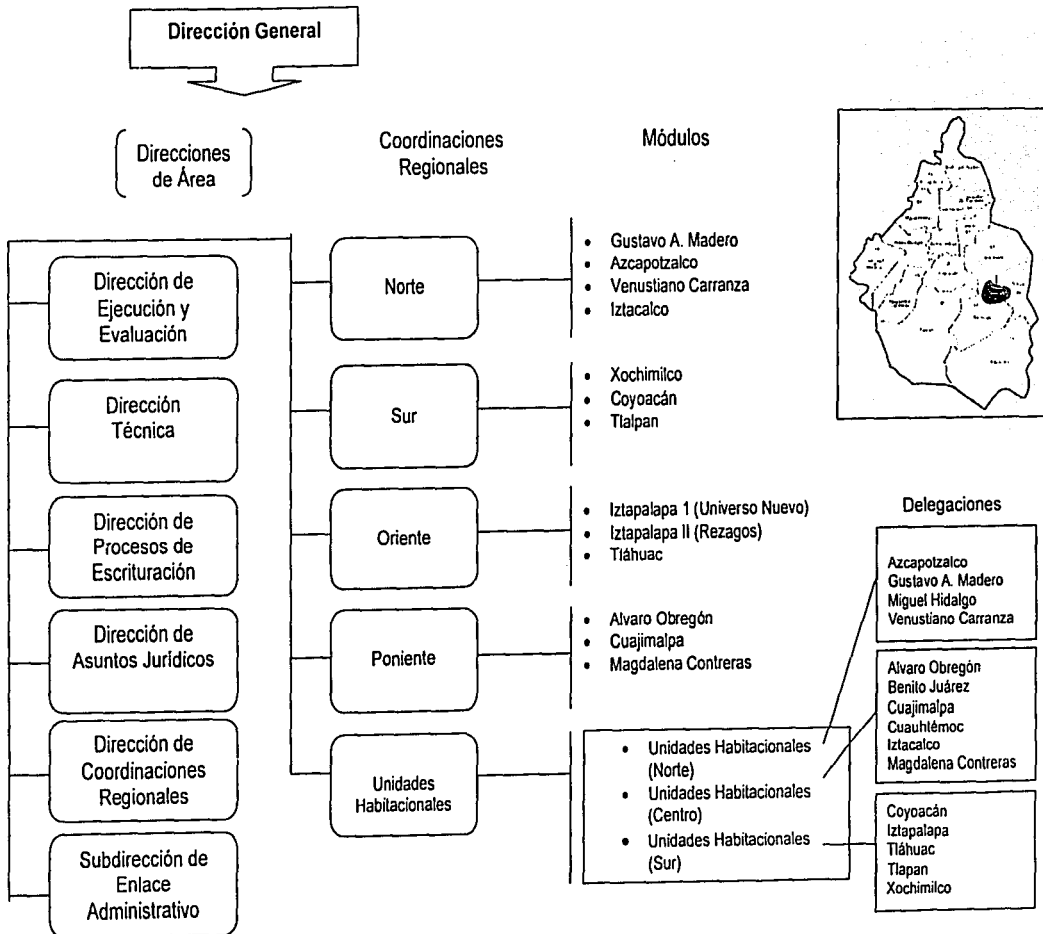
Dirección General y Direcciones de Área (gráfica 6).

Coordinación Regional y de Módulo (gráfica 7).

Módulos (gráfica 8, Funciones).

ESTRUCTURA ORGANICA

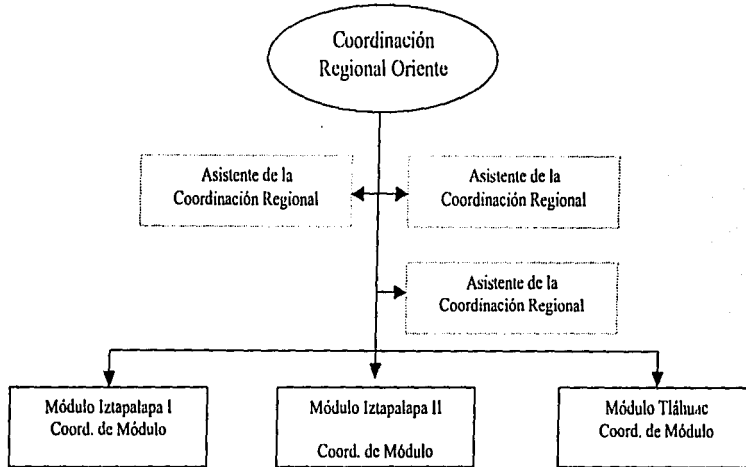
(GRAFICA 6)



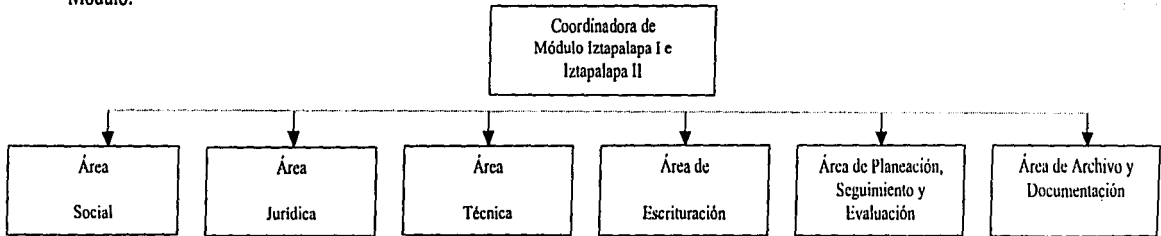
COORDINACIÓN REGIONAL Y DE MÓDULO

(GRAFICA 7)

COORDINACIÓN REGIONAL



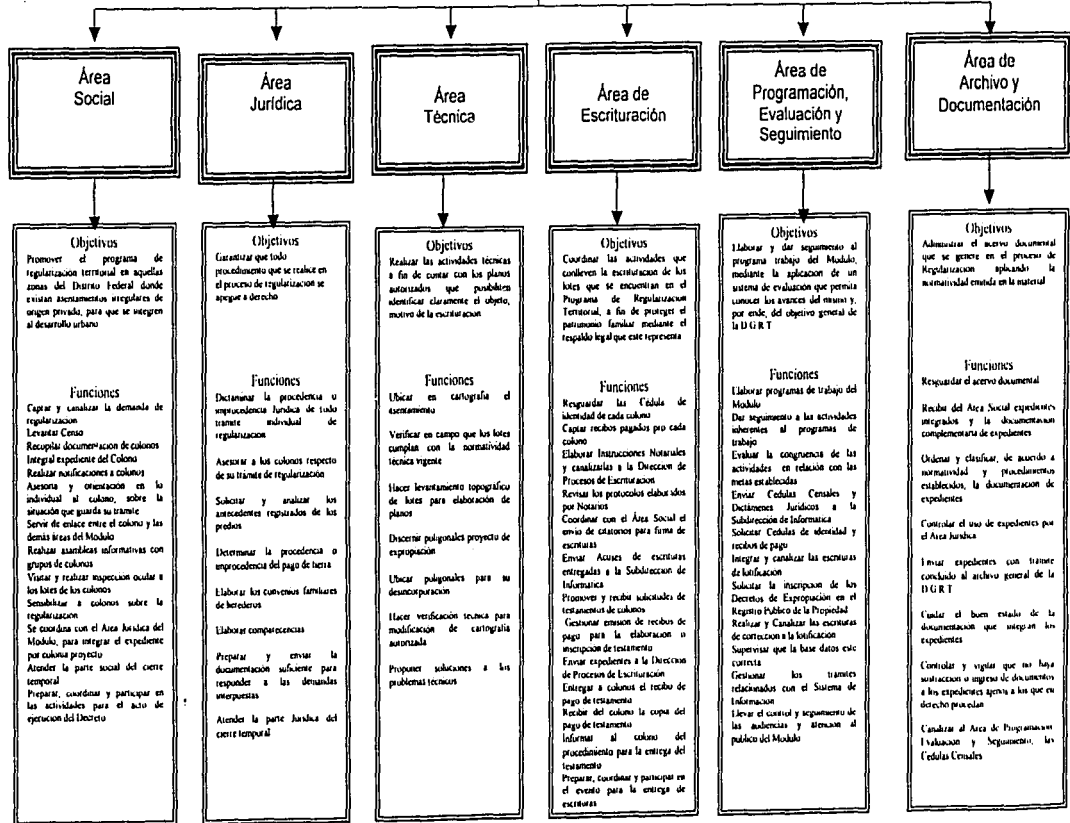
Módulo:



100

**FUNCIONES DEL MÓDULO DE REGULARIZACIÓN
TERRITORIAL IZTAPALAPA
(GRAFICA 8)**

**Coordinación de
Módulo**



Dentro de los Programas de Regularización Territorial, que ha implementado esta Dirección, los asentamientos humanos que son susceptibles de regularizar son:

- ✓ Lotes ubicados en predios cuyo uso de suelo autorizado sea habitacional, ubicados en propiedad particular o del Gobierno del Distrito Federal.
- ✓ Lotes habitacionales, en los que esté viviendo el titular y su familia.
- ✓ Lotes cuyos titulares demuestren tener la posesión del lote que habitan a título de dueño de manera pública, continua, quieta y pacífica con una antelación mínima entre 5 y 10 años.
- ✓ Lotes correctamente delimitados en sus colindancias.
- ✓ Lotes cuyos poseedores demuestren la causa habiencia con el titular registral o su sucesión, en el caso de que dicha propiedad este debidamente inscrita en el Registro Público de la Propiedad.
- ✓ Lotes cuyo uso habitacional esté debidamente consolidado tanto en su construcción como en su utilización.
- ✓ Lotes ubicados fuera de área con restricción física o legal.
- ✓ Lotes cuyo poseedores no hayan sido beneficiados o estén incluidos en algún otro Programa de regularización o de asignación de vivienda.
- ✓ Y lotes sobre los que no esté pendiente de resolverse alguna controversia respecto a la posesión.

De acuerdo a la evolución de las políticas de regularización de los asentamientos irregulares, la DGRT ha establecido diferentes vías para regularizar la tenencia de la tierra:

❖ **Vía Ordinaria**

Cuando existe un propietario registral, que fraccionó ilegalmente o al cual le fue invadido el predio. Esta vía procede cuando el propietario o su sucesor aceptan firmar un convenio de regularización mediante el cual se faculta a la Dirección General para intervenir en la regularización.

❖ **Vía Expropiatoria**

Fórmula jurídica que permite crear, transitoriamente, un propietario legítimo (en este caso el Gobierno del Distrito Federal) que jurídicamente pueda transmitir la propiedad.

❖ **Vía Judicial**

Se recurre a esta vía cuando las partes confrontan sus derechos y es necesario que la instancia judicial sea quien resuelva a favor de alguna de ellas, existen tres modalidades:

⇒ **Prescripción Positiva**

Es cuando existen antecedentes registrales ciertos y se entabla juicio en contra del titular registral.

⇒ **Inmatriculación Judicial**

El predio no cuenta con antecedentes registrales y a través de una sentencia judicial se logra la primera inscripción en el Registro Público de la Propiedad a favor de los poseedores.

⇒ **Consolidación de derechos posesorios**

A través de sentencia judicial el poseedor se transforma en propietario.

❖ **Vía Desincorporatoria**

Predios propiedad del Gobierno del Distrito Federal que son desincorporatorios a favor de particulares.

Sin embargo existen predios o asentamientos que por su naturaleza no son susceptibles de regularizar y son los que:

- Se ubican en áreas de conservación o protección ecológica.
- Los ubicados en áreas de equipamiento, servicio público, vialidades y áreas verdes.
- Lotes baldíos, deshabitados o rentados.
- Lotes que no estén debidamente delimitados en sus colindancias.

- Lotes con construcciones precarias y sin uso habitacional consolidado.
- Lotes cuyos antecedentes registrales se hayan en custodia en el Registro Público de la Propiedad.
- Lotes que se encuentran sujetos a controversia judicial respecto a la propiedad o a la posesión, sea ante instancias civiles, penales, administrativas o juzgados de distrito.
- Lotes que se encuentran asentados en zonas de mediano y alto riesgo.
- Lotes ubicados en terrenos propiedad de la federación y en zonas de derecho de vía.

Como se pudo constatar -- en el Capítulo V, inciso b), referente a problemas de tenencia de la tierra --, en los decretos expropiatorios del 13 y 16 de mayo de 1994, se declara como de utilidad pública la regularización de la tenencia de la tierra de las colonias Buenavista, Lomas de la Estancia, Campestre Potrero, Pablo V; así como por decreto del 8 de agosto de 1991, se expropiaron entre otras, Santa María Xalpa.

Dichas expropiaciones se realizaron en la modalidad de Polígonos, es decir grandes extensiones de tierra que incluyeron diversos usos del suelo como: Área Verde. Zonas de Desarrollo Controlado a mediano plazo (ZEDEC'S), servicios públicos, zonas de rocas y equipamiento de infraestructura, entre otros.

Lo anterior dio como resultado, que gran parte del rezago que actualmente se tiene en cuanto a la regularización (5,000 lotes sin regularizar, de un total de 14,800 que es el universo de trabajo de la Dirección General de Regularización Territorial en la Sierra de Santa Catarina),⁷⁹ sea por ese motivo.

Estos lotes no han podido ser escriturados a pesar de estar contemplados en los decretos expropiatorios en virtud del uso del suelo predominante, sin embargo existe una gran demanda social para su regularización.

En lo que se refiere a los asentamientos humanos susceptibles de inclusión en los programas de regularización, la Dirección General de Regularización Territorial ha definido estrategias⁸⁰ que tienen por objeto agilizar y transparentar el proceso de escrituración:

- ◆ Impulsar la coordinación interinstitucional con las Dependencias del Gobierno Federal y otras instancias para apoyar el Programa.

⁷⁹ Información proporcionada en el Módulo Izapalapa II, de la Dirección General de Regularización Territorial "San Felipe Terremotes", el 20 de septiembre del 2001.

⁸⁰ Programa Operativo Anual para el 2001 del Módulo Izapalapa II, de la Dirección General de Regularización Territorial.

- ◆ Promover la coordinación y las acciones para la regularización de la tenencia de la tierra conjuntamente con la Delegación Iztapalapa.
- ◆ Aumentar la potencialidad operativa de los Módulos como ventanillas de atención integral a partir del fortalecimiento de las áreas jurídica y técnica.
- ◆ Agilizar y transparentar el proceso de regularización a través de acuerdos y facilidades administrativas expedidas por el Gobierno del Distrito Federal.
- ◆ Promover una mayor coordinación con el Colegio de Notarios, con los Notarios y con la Dirección General del Registro Público de la Propiedad y del Comercio.
- ◆ Elevar la calidad de los trabajos técnicos con la utilización de alta tecnología.
- ◆ Y fomentar la información, el diálogo y la concertación, como base de la comunicación con la población beneficiaria, materializada a través de asambleas informativas y mesas de trabajo.

CONCLUSIÓN

Con base en la información vertida a través del presente trabajo se puede concluir con lo siguiente:

- 1) El crecimiento de los asentamientos humanos irregulares en la Sierra de Santa Catarina está íntimamente relacionado con el proceso de emigración del campo a la ciudad, es decir, fue poblada de manera importante por inmigrantes, en su mayoría pobres, provenientes de los estados de Puebla, Oaxaca, Michoacán y Estado de México, principalmente.
- 2) En el propio proceso de emigración, la demanda de la tierra es factor determinante para la creación de nuevos asentamientos en zonas irregulares; ya sea por vía de la invasión o de la adquisición a través de contratos privados de compra-venta a fraccionadores clandestinos que en su mayoría no son dueños legítimos.
- 3) La Sierra de Santa Catarina es un subsistema orográfico de origen volcánico, por lo que existe una topografía abrupta; sobre la cual se encuentran la mayoría de los asentamientos humanos irregulares, los cuales están expuestos a riesgos naturales, esencialmente los de origen geológico y los que se originan por la alteración del medio, por las actividades extractivas de materiales pétreos, así como por relleno de terrenos con residuos sólidos domésticos y de la construcción.
- 4) Ante la falta de oferta de suelo urbano para vivienda popular, en la Sierra se ha desarrollado la ocupación acelerada de zonas naturales por asentamientos humanos en áreas de alto riesgo, generando saturación y conflictos socio-políticos.
- 5) Estos asentamientos han ocupado las estribaciones de la Sierra, barrancas, zonas minadas de pendiente abrupta; otras vulnerables a deslizamientos y desprendimientos de tierra y roca; a hundimientos del terreno, etc.
- 6) En estas zonas se presentan características de marginalidad, debido a la falta de infraestructura adecuada, carencia de prestación de bienes y servicios públicos.

- 7) En la Sierra destacan diversos problemas sociales como la pobreza de los habitantes, desintegración familiar, altos índices de drogadicción, alcoholismo, maltrato intrafamiliar, y de delincuencia, donde sobresalen los delitos de robo a transeúntes, de autopartes y violencia entre pandillas; todo esto motivado por el bajo nivel de estudios, la falta de oportunidades de empleo y las pocas expectativas de la población, lo que no les permite tener ingresos suficientes para mejorar su calidad y nivel de vida.
- 8) Además existen varias organizaciones sociales, que han tenido una influencia importante en la ocupación de la Sierra, que han generado conflictos de irregularidad de la tenencia de la tierra, asentamientos en zonas de riesgo, y problemas en la infraestructura urbana.
- 9) Estos agentes de la especulación de la tierra se encuentran ligados directamente con los aparatos de control corporativo del Partido Revolucionario Institucional y a la práctica clientelar que ha venido imponiendo el Partido de la Revolución Democrática.
- 10) La Sierra de Santa Catarina tiene distintos tipos de tenencia de la tierra: Ejidal, Comunal, Privada y del Gobierno del Distrito Federal. Sin embargo la tenencia de la tierra no está definida claramente, lo que ha generado conflictos sociales entre los habitantes, los supuestos propietarios y autoridades.
- 11) La irregularidad de los asentamientos se derivan de dos factores: Por la tenencia de la tierra y porque el uso actual del suelo no respeta los asignados en los programas parciales vigentes.

Los asentamientos irregulares se caracterizan de la siguiente forma:

- Asentamientos dentro del Área Natural Protegida con diferentes niveles de consolidación, sin la infraestructura básica y equipamiento; y en algunos casos en problemas de riesgo.
- Asentamientos en Suelo de Conservación, con diferentes niveles de consolidación; al margen de los usos permitidos.
- Asentamientos en Suelo Urbano, establecidos en áreas destinadas a equipamiento, reservas territoriales y/o áreas verdes.

PROPUESTA

↳ Si la ocupación del espacio urbano por parte de los emigrantes se encuentra directamente relacionada por la posición social que ocupan en el aparato productivo. Es urgente realizar acciones tendientes a detener el flujo de migrantes, elaborando, promoviendo, fomentando y ejecutando proyectos productivos que incentiven y generen empleo en todo el país. Tomando medidas que se ajusten a la realidad actual de cada entidad, municipio o localidad, haciéndolas verdaderamente atractivas, en donde se garantice el pleno empleo y arraigue a sus habitantes a su lugar de origen.

Uno de los más grandes y complejos retos que tiene México, es cambiar prácticas que tienen años de existencia, como es el de formular y ejecutar políticas públicas "de arriba hacia abajo". El problema es que detrás de estas prácticas está toda una compleja matriz institucional, enraizada en largas tradiciones, que resulta muy difícil - pero no imposible - de cambiar y que además ha tenido como base y resultado la permanente situación de atraso y rezago.

↳ Considerando el constante crecimiento urbano que se ha presentado en la Sierra de Santa Catarina sobre suelo de conservación, de alto riesgo e inclusive sobre Áreas Naturales Protegidas, se hace impostergable que el Estado mexicano ponga en marcha la estructura jurídica con la que cuenta, para planear y regular los asentamientos humanos. Que se vinculen bajo un esquema de concurrencia, coordinación y colaboración, las atribuciones que en sus ámbitos de competencia tienen los gobiernos Federal, Estatal y Municipal.

Se requiere impulsar una lucha frontal contra la corrupción, en donde no se acepte el predominio de poderes informales, que no se acepten favores a cambio de complicidades; en suma, que se gobierne sin distinciones de grupos sociales, posición ideológica o militancia política.

↳ En las zonas de riesgo ocupadas por asentamientos humanos irregulares, si no se establecen medidas a corto plazo para su reubicación a otros sitios seguros, podría suceder nuevamente que cuando se presente algún evento natural importante como lluvias intensas o sismos de mediana o alta intensidad, los habitantes y sus bienes materiales podrían sufrir daños considerables. Por lo que la recomendación sería, convenir con los gobiernos municipales de la zona conurbada de los Reyes la Paz, Chalco e Ixtapaluca la adquisición de terrenos, de su reserva territorial, para construir viviendas seguras o en su defecto, encauzarlos a Programas de Vivienda Popular, en donde los mecanismos de apoyo por parte del Gobierno del Distrito Federal se ajusten a la realidad económica de los habitantes de la Sierra.

El Estado mexicano cuenta con un mandato surgido de la revolución mexicana y plasmado en la Constitución de 1917, que lo obliga a atender la necesidad social de vivienda, en consecuencia, está obligado a instrumentar los mecanismos para atender la demanda de ese sector de la población, que debido a la escasez de suelo, a su alto costo y la imposibilidad de ser sujetos de crédito en las modalidades que impone el mercado, no han podido acceder a esa garantía social. Por lo tanto deberá promover y consolidar la producción social de vivienda, sin que exista de por medio prácticas viciosas, simulaciones o acuerdos indebidos, que provoquen nuevamente el desplazamiento de la población pobre, a este beneficio. Hasta ahora, los compromisos reales de recursos del gobierno hacia las personas más necesitadas de la Ciudad de México, han sido mucho menores que las necesidades.

↳ Para los asentamientos legales, si no se establece una estructura urbana clara y funcional, se diversifican los usos del suelo; se vigila el cumplimiento de las normas y regulaciones al respecto, y se construye el equipamiento urbano requerido por la población, es de esperarse que se continúe con el poblamiento desordenado de la Sierra y se ejerza más presión sobre las zonas ecológicamente protegidas. Por eso, es indispensable hacer que se cumpla la normatividad de las áreas urbanizadas y de igual manera para las zonas de conservación ecológica, con el fin de reducir y controlar el crecimiento desordenado, la ocupación de zonas de riesgo, de áreas naturales protegidas y el deterioro urbano ambiental.

Para ello es indispensable llevar a cabo acuerdos o convenios entre el gobierno y las organizaciones sociales, en donde se conciente la necesidad de revertir las tendencias desordenadas que se han venido imponiendo en la zona, en detrimento del medio ambiente, la calidad de vida y el interés público.

Es esencial que las autoridades no cedan ante presiones de ciertos grupos, y muestren la determinación institucional de ya no permitir la creación de nuevos asentamientos irregulares, para eso se requiere de mujeres y hombres con conocimiento, profesionalismo, experiencia, capacidad, vocación de servicio y, por supuesto, con sensibilidad social.

↳ En cuanto a la problemática ambiental, según tendencias observadas en los últimos años, podría agudizarse si se sigue permitiendo que asentamientos irregulares alteren las condiciones naturales del Suelo de Conservación y del Área Natural Protegida, toda vez que se han observado disminuciones en el cumplimiento de las funciones de las unidades ambientales que conforman las áreas naturales protegidas, que son las que favorecen la captación e infiltración de agua de lluvia, mantienen y recargan los mantos acuíferos del Valle de México. Por la importancia que esto representa, se requiere consolidar el Área Natural Protegida promoviendo actividades recreativas y ecológicas como la creación de jardines botánicos, realizar jornadas de reforestación, construir instalaciones para reuniones familiares y convivencia infantil, etc., con objeto de disminuir la vulnerabilidad a su ocupación por asentamientos humanos.

↪ Referente a los asentamientos humanos irregulares que ya están consolidados en Áreas Naturales Protegidas y que su recuperación o rescate resulta difícil; la propuesta sería, solicitar a la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural y las instancias involucradas, reconsideren la modificación de los límites de dichas áreas con el fin de definir la situación legal de estos predios y en consecuencia, que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y la Dirección General de Regularización Territorial, según sea el caso, puedan iniciar los trabajos de regularización. Porque en la medida que se vaya acabando con el problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra, paralelamente se dará solución a los distintos problemas de carácter social y político que ésta genera.

Y no seguir provocando condiciones de incertidumbre que estimulen la invasión del territorio. Evitando con esto que se siga construyendo anárquicamente y se amplíen los asentamientos sin ningún control ni seguridad; además se harían cumplir con las normas legales, reglamentarias y técnicas que deberán regir en lo sucesivo a las construcciones y mejorar el aprovechamiento del uso del suelo en general.

↪ Para que la problemática de los asentamientos irregulares sea controlada, es necesario realizar acciones que muestren la determinación institucional de ya no permitir la creación de nuevos asentamientos. Todas las acciones a realizar deberán involucrar a las instancias del Gobierno Federal, de la Ciudad de México, la Delegación Iztapalapa, los representantes de las comunidades, las organizaciones sociales y los habitantes de los asentamientos irregulares existentes.

Las decisiones y deliberaciones deben ser concertadas para fomentar la concientización. El Estado debe ser capaz de combinar por un lado, un alto sentido de visión pública, un alto profesionalismo, y por lo tanto una alta eficiencia; y por el otro, una cierta integración con los grupos políticos-sociales que le permita tener los insumos suficientes por parte de esos grupos, pero a la vez no sea clientelizado por ellos y pueda resistir las exigencias particularistas que afecten el interés general.⁸¹

↪ Necesitamos abrir realmente la participación de la ciudadanía, en donde no solo sea de colaboración con la autoridad, sino que su participación esté contemplada en la legislación y tengan voz y voto en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, porque esto no solo hace más eficaz y eficiente un gobierno sino además, reduce los márgenes de maniobra de la complicidad y la corrupción.

81 Méndez, José Luis. *La reforma del Estado en México: Alcances y límites*. en Gestión y política pública. México. Ed. CIDE. vol. III. num. 1, primer semestre 1994. p. 211.

↳ El Gobierno del Distrito Federal y en particular la Delegación Iztapalapa, deberán asumir una mayor responsabilidad en la tarea de hacer cumplir las normas mínimas de urbanización, dejando a un lado el trato preferencial que se le da a ciertas organizaciones sociales.

“Un mayor profesionalismo y sentido de misión pública implicarían una defensa más eficaz del interés general y en ese sentido un gobierno en mayor medida “para todos.”⁸²

Porque es obvio que se cuenta con un marco jurídico sólido en donde se fundamenta la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, pero existen desviaciones e imperfecciones resultado de las deficiencias propias de los instrumentos adoptados y de la mala aplicación de los mismos.

Los problemas para la regularización de la tenencia de la tierra pueden ser muy complejos. No es fácil conciliar intereses creados fuera de la legalidad formal, entre comuneros, ejidatarios, adjudicatarios y posesionarios. La maraña de relaciones establecidas implica derechos de uso, de arrendamiento, de posesión y además, la tierra en que se mueven tiene un alto valor comercial en potencia. En esas circunstancias no puede extrañar la enorme cantidad de prácticas viciosas que se registran. Para algunos, la rentabilidad radica en la ilegalidad de la tenencia de la tierra. Para otros, representa mantener el control de contingentes urbanos para fines políticos, con la consecuente complicidad o contubernio de las autoridades oficiales.

↳ La honestidad es una condición necesaria para el ejercicio público, pero no es suficiente. Hay que responder también con resultados creativos y de calidad en la Administración Pública, lo que implica contar con funcionarios públicos capaces, con un perfil profesional acorde a las exigencias de estos nuevos tiempos.

Porque cuando se ve en los servidores públicos legalidad y un espíritu de servicio en lugar de la apatía o la clara posibilidad del abuso, la administración pública puede generar un clima de confianza y respeto hacia la actividad pública. Sin una administración pública eficaz, será difícil que los mexicanos respeten la actividad política.

Hasta ahora, la percepción es bastante generalizada de una administración pública ineficiente e ineficaz, que promete pero no cumple o que está más para servirse que para servir.

Si el gobierno sigue en el error de pensar que los problemas públicos se resolverán con la alternancia política, elaborando nuevas “soluciones” o utilizando nuevos instrumentos administrativos, cualquier nuevo gobierno podría decepcionar rápidamente y conducir a niveles más preocupantes de desencanto ciudadano con la política.

De ahí la importancia y urgencia de revisar y perfeccionar los perfiles profesionales para los puestos administrativos en toda la administración pública. Una alternativa podría ser la introducción, en el corto plazo, el servicio civil en algunas áreas específicas, sin que esto implique una administración politizada del servicio de carrera.

Y en los casos de probada incapacidad de los funcionarios, sustituirlos o cambiarlos por personal con un perfil profesional específico.

BIBLIOGRAFIA

Albañil, Eustacio. "*Política de vivienda en México*" Tesis UNAM. FCPyS. México. 1998, 124 pp.

Baitenmann, Helga. *Las paradojas de las conquistas revolucionarias: municipio y reforma agraria en el México contemporáneo*, en Gestión y Política Pública. México, Edit. CIDE. Vol. X Num. 1, primer semestre del 2001, pp. 103-123.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Sista. S.A. de C.V. México D.F. Julio del 2000. 62 pp.

Corona, Ma. del Rocío "*El papel de los fraccionadores clandestinos en el proceso de urbanización de la Ciudad de México: El caso de San Miguel Teotongo. 1972-1983*. Tesis UNAM. FCPyS. México 1984, 426 pp.

Coulomb, René y Duhau Emílio (Coordinadores) Coloquio Nacional de Investigadores. *Políticas Urbanas y Urbanización de la Política*. Edit. UAM-Azcapotzalco. México, 1989, 259 pp.

Cuaderno Estadístico Delegacional. Iztapalapa, D.F. INEGI. Edición Noviembre del 2000, 143 pp.

Chávez, Martha. "*El Derecho Agrario en México.*" Edit. Porrúa. Décima segunda edición actualizada. México. 1999, 479 pp.

Chávez, Martha "*El Proceso Social Agrario y sus Procedimientos.*" Edit. Porrúa. México D.F. 5a. Edición, 1986, 481 pp.

Estatuto de Gobierno y Ley Orgánica de la Administración Pública del D.F. Edit. Sista. S.A. de C.V. Edición 2000, 240 pp.

González, Manuel. "*Derecho Agrario*" Edit. JUS México, D.F. 1975.

Legislación Ecológica: Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del D.F. y su Reglamento. Reglamento Interno de la Comisión Ambiental Metropolitana. Edit. Sista S.A. de C.V. México. Septiembre del 2000. 212 pp.

Lemus, Raul. "*Derecho Agrario Mexicano.*" Edit. Porrúa, S.A. octava edición actualizada. México. 1996, 435 pp.

López Melchor "*El poder del Estado y el uso Político de los Asentamientos Irregulares en la Delegación Iztapalapa.*" Tesis UNAM. FCPyS. México. 2000, 184 pp

Ley Agraria. Edit. Sista. S.A. de C.V. Edición 2000. 460 pp.

Méndez, Jose Luis. *La reforma del Estado en México: alcances y límites*, en Gestión y Política Pública. México, Edit. CIDE. Vol.III. Num. 1, Primer Semestre 1994, pp. 185-226.

Monografía de Iztapalapa, Gobierno de la Ciudad de México. México. 1996, 71 pp.

Moreno, Alejandra. *La "crisis" en la Ciudad de México*, en González Casanova Pablo y Florescano Enrique (coordinadores). *México, Hoy*. Edit. Siglo XXI. México, 1991, pp. 152-176.

Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 21 de Julio de 1993.

Reglamento de Construcciones para el D.F. Ley de Desarrollo Urbano del D.F. y su Reglamento. Edit. Sista S.A. de C.V. México. Enero del 2001, 260 pp.

Rincón, Romeo: "*El Ejido Mexicano*". Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. Edit. Industria Gráfica Mexicana. México 1980, 295 pp.

Schteingart, Martha. "*Los Productores del Espacio Habitable: Estado, Empresa y Sociedad en la Ciudad de México*". Edit. El Colegio de México. 1990. 317 pp.

Wayne A. Cornelius, *Los inmigrantes pobres en la ciudad de México y la política*. Edit. F.C.E México, 1986. 351 pp.

FUENTE HEMEROGRÁFICA

____ *Bando Informativo Número Dos*. Gobierno del Distrito Federal 7 de Diciembre del 2000.

____ Bolaños, Angel "Cayó una roca sobre vivienda de cartón; dos niños murieron", en *La Jornada*. México, D.F. 17 de julio del 2001. p. 43.

____ Datos por Ageb del *Conteo de Población y Vivienda, 1995*. INEGI.

____ Datos por Ageb Urbana. Distrito Federal. *Resultados Definitivos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*. INEGI. Octubre de 1992. 311 pp.

____ Datos proporcionados por el Módulo *Iztapalapa II de la DGRT "San Felipe Terremotes"*, 20 de Septiembre del 2001.

- _____ Diario Oficial de la Federación, 6 de Noviembre de 1992.
- _____ Diario Oficial de la Federación, 15 de Diciembre de 1992.
- _____ Diario Oficial de la Federación, 1º de Marzo de 1994.
- _____ Diario Oficial de la Federación, 16 de Mayo de 1994.
- _____ Diario Oficial de la Federación, 3 de Noviembre de 1994.
- _____ Diario Oficial de la Federación, 20 de Enero de 1995.
- _____ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 16 de Julio de 1987.
- _____ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 5 de Octubre de 1992.
- _____ Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1º de Agosto del 2000.
- _____ *Manual de Bienvenida de la Corett*. Serie Administración 2a. Edición, México. Diciembre de 1997, 40 pp.
- _____ *Manual de Organización de la DGRT*, Noviembre del 2000.
- _____ *Manual Técnico para la poda, derribo y trasplante de árboles de la Ciudad de México*. Edit. Impresora Deseret. Gobierno del D.F. Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría del Medio Ambiente del D.F. Primera Edición. Noviembre del 2000. 144 pp.
- _____ *Mensaje del C. Andrés Manuel López Obrador, en el Acto de toma de posesión como Jefe de Gobierno del Distrito Federal*, el 5 de Diciembre del 2000 en el Recinto Legislativo del Distrito Federal.
- _____ Otero, Silvia. *et al*, "Viven en zonas de alto riesgo. . .", en *El Universal México*. D.F 21 de Julio del 2001. p. B-4.
- _____ *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano 1997-2000*. Versión Abreviada, 32 pp.
- _____ *Programa Operativo Anual 2001*, del Módulo Iztapalapa II, de la DGRT.
- _____ *Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. 2000-2006*, Gobierno del Distrito Federal. 216 pp.

____ Rodríguez, Claudia "No usarán la fuerza pública para desalojar a los que viven en zonas riesgosas", en *El sol de México Mediodía*, México. D.F. 18 de Junio del 2001. p. 1.