



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA POLÍTICA DEL GDF ANTE EL FÉNO MENO DE LOS
ASENTAMIENTOS IRREGULARES Y EL CASO DE LA
DELEGACIÓN IZTAPALAPA**

TESINA
PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
**LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)
PRESENTADA POR:
YOALAN SHELIN ZAMORA CABRERA

ASESOR: PROF. MANUEL QUIJANO TORRES

**CIUDAD UNIVERSITARIA
2012**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

ÍNDICE

	PÁG.
INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO I	
EL GOBIERNO, EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	8
1.1 Estado	8
1.2 Gobierno	12
1.3 Administración Pública	18
1.3.1 La Administración Pública Mexicana	21
CAPÍTULO II	
EL DISTRITO FEDERAL Y LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA	29
2.1 Marco Histórico del Distrito Federal	29
2.1.1 Condiciones Generales del Distrito Federal	30
2.1.1.1 División Territorial	31
2.1.1.2 Demografía	34
2.1.1.3 Forma de Gobierno o estructura gubernamental	38
2.2 Marco Histórico de la Delegación Iztapalapa	44
2.2.1 Condiciones Generales de la Delegación Iztapalapa	45
2.2.1.1 División Territorial	45
2.2.1.2 Demografía	46
2.2.1.3 Forma de Gobierno o estructura gubernamental	50

CAPÍTULO III	
ASENTAMIENTOS HUMANOS	53
3.1 Ley General de Asentamientos Humanos	53
3.1.1 Definición de Asentamientos Humanos	60
3.1.2 Definición de Asentamientos Irregulares	60
3.2. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	61
3.3. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)	63
3.3.1 Dirección General de Regularización Territorial (DGRT)	66
3.3.2 La tenencia de la Tierra	69
CAPÍTULO IV	
ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA. LAS RESPUESTAS POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	74
4.1 Los motivos de los asentamientos humanos irregulares	77
4.2 Las formas de organización de los “paracaidistas”	79
4.2.1 Frente Popular Francisco Villa	81
4.2.2 Movimiento Antorchista	82
4.3 Las respuestas de la Administración Pública del Distrito Federal y de la Delegación Iztapalapa	84
4.4 Las formas de negociación de los “paracaidistas”	95
4.5 PROPUESTAS Y CONCLUSIONES	99
BIBLIOGRAFÍA	103
ANEXOS	108

INTRODUCCION

Con el paso de los años México se ha ido poblando cada vez más, el caso del Distrito Federal es algo peculiar debido a que a partir de los años 80's y 90's al ser una de las Entidades más urbanizadas los asentamientos humanos fueron mayores debido a la migración constante de pobladores de otras entidades a esta Metrópoli.

Es así como a consecuencia del incremento de la población se fue dando la marginación en las zonas rurales y las migraciones y como consecuencia un incremento en los asentamientos irregulares o informales en el Distrito Federal. Un aspecto a considerar para el presente trabajo es que debido a ser el D.F. una zona urbana y concentradora de los poderes de la Federación lo hace también el lugar más céntrico y donde tiende a concentrarse la mayor riqueza.

En el caso de la Ciudad de México, específicamente, se experimentó un crecimiento constante que tuvo uno de los mayores impactos demográficos durante la segunda mitad del siglo XX. Fue así que la población se multiplicó en hasta cinco veces a finales del mismo siglo, en 1950 eran tres millones de habitantes y para 1990 ya eran 15 millones. El área urbana también cambió de 240 a 1500 km² durante el mismo lapso (Álvarez, 1998).

Como consecuencia del crecimiento demográfico en el Distrito Federal también se dio el incremento de asentamientos irregulares o informales.

El tema de asentamientos humanos irregulares en nuestro país es producto de al menos los siguientes motivos:

- 1) Una necesidad social por obtener una vivienda;
- 2) Desempleo y escasez de recursos;
- 3) Una mala política de desarrollo urbano y;

4) La incapacidad gubernamental para la asistencia de los mínimos de bienestar¹.

Asimismo, dentro del tema de los asentamientos humanos irregulares se puede distinguir una estructura organizacional que se encuentra encabezada por líderes de las comunidades. La existencia de esos líderes dentro de las comunidades se debe a la búsqueda de una representación frente a las autoridades. Sin embargo, a grandes rasgos, la problematización de la situación radica en que dentro de los asentamientos humanos irregulares es muy probable que se vuelvan focos sociales donde abunda la delincuencia debido al grado de marginación en la que viven los habitantes de dichas comunidades.

Cuando hablamos de un asentamiento informal nos estamos refiriendo a un asentamiento irregular, esto es, que no tiene validez y se encuentra como algo no aceptable ante la ley. Como consecuencia de esto último tenemos que existe un estado de inseguridad e irregularidad legal, pero también social, lo anterior se debe a que existen dueños de los terrenos que ocupan, llámese gobierno o ente privado, lo cual los hace sujetos de desalojo y de la negación de los servicios públicos por muy de primera necesidad que sean.

El caso de la Delegación Iztapalapa llama la atención, pues dentro del Distrito Federal, es una de las delegaciones más pobladas de la Entidad Federativa, pese a lo anterior, no es la demarcación con mayor número de asentamientos humanos irregulares, pues es superado por Tlalpán y Tlahuac. De acuerdo al Censo realizado por el INEGI en el 2005, la delegación tenía una población de 1 820 888 habitantes en un territorio de 117,000 Km².

Iztapalapa alberga a dos de las principales comunidades de emigrantes, que por su modo de actuar y asentarse son más comúnmente llamados “paracaidistas”², estos son

¹ Los mínimos de bienestar son: alimentación, salud, educación, trabajo, vivienda, ecosistema, energéticos, comunicaciones y transporte, procuración de justicia y seguridad pública.

² En los años 60 y 70 durante tiempos electorales se volvió una costumbre concesionar tierras para obtener votos, dando a las elecciones una forma de clientelismo, a esa práctica se le denominó *paracaidismo*. El término de *paracaidista*, en la actualidad, se refiere a las personas que se asientan en

el Frente Popular Francisco Villa (FPFV) y el Movimiento Antorchista. A finales del sexenio de José López Portillo, con el Jefe de Policía del D.F. Arturo Durazo, se vivió el más alto grado de violencia y corrupción en contra del paracaidismo, en el año de 1983 la Delegación Iztapalapa vivió uno de los más grandes desalojos generándose a consecuencia uno de los más grandes movimientos migratorios a las zonas urbanizadas. Como resultado de lo anterior, se generó descontento lo que dio paso a que muchos más habitantes se sumaran a los movimientos sociales como una forma de presión hacia los gobiernos local y Federal.

El objetivo del presente trabajo es analizar el tema de los asentamientos humanos irregulares y la capacidad de gestión de la Administración Pública local ante el fenómeno. Los periodos a abarcar son 1994-2000 y 2000-2006, utilizando como antecedentes hechos suscitados en el periodo de Luis Echeverría, principalmente, debido a que durante su periodo se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos. Asimismo será necesario especificar la relación entre el gobierno del Distrito Federal y el gobierno de la Delegación Iztapalapa, ya que se pretende analizar la situación en dicha delegación sobre el fenómeno de asentamientos irregulares, y su injerencia o capacidad, de los tres órdenes de gobierno.

Es así que se expondrá como la Administración Pública enfrenta el problema, ya sea a través de legalización y reglamentación de la tenencia de la tierra.

Justificación Del Tema

Los asentamientos humanos irregulares son un problema de carácter público pues se generan como consecuencia de que la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal o Delegacional no dan respuesta ante las demandas y necesidades de grupos de personas que pretenden la obtención de un lugar digno en donde vivir y que quizás, y en muchos de los casos, no cuentan con los recursos necesarios para poder obtener un

propiedades de carácter público o privado sobre las cuales no tienen ningún derecho y que pese a ello toman.

lugar habitable que tenga todos los servicios necesarios; es así como ciertos grupos organizados toman la opción de asentarse en lugares públicos o terrenos no habitados que son de carácter público o privado.

Usualmente los asentamientos se llevan a cabo por un grupo un tanto numeroso de personas con sus respectivas familias en lugares baldíos, abandonados, parques o jardines.

Por otro lado, se vuelven un problema de seguridad pública ya que tienden a ser puntos de delincuencia, consumo y venta de drogas, lo cual, hace también que sea un problema de salud pública en donde también podemos encontrar condiciones insalubres en que viven, los habitantes de dichas comunidades se hacen más vulnerables a contraer enfermedades y presentar una alta tasa de mortalidad; asimismo, los asentamientos humanos irregulares o informales carecen de los servicios básicos: drenaje, agua potable, electricidad. Otro punto relacionado con el tema y a lo anteriormente descrito es la evasión a la ley, suceso que ocurre ya que al no haber derechos, no tienen obligaciones y por lo tanto no pueden ser obligados a pagar por los servicios que no tienen aunque hagan uso de suelo para establecer una vivienda, por lo cual lo común es que consigan algunos servicios a través de los llamados “diablitos” o conexiones ilegales. Es debido a lo señalado que es de suma importancia el identificar la respuesta que da el gobierno frente a dichos hechos y las propuestas para poder atender el problema.

La justificación más habitual que encuentran los líderes de la comunidades de este tipo se sitúa en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando se señala “El territorio y los recursos naturales son patrimonio exclusivo de la Nación”, ante esto se sujetan a que al ser de toda la Nación ellos se encuentran en derecho de poder asentarse en cualquier lugar.

Lo cierto es que la gran aceleración urbana existente en los últimos años en el Distrito Federal ha sido uno de los elementos que ha dado pie a la sobrepoblación que sufre la

entidad, y si nos situamos en las condiciones de la Delegación Iztapalapa podremos darnos cuenta que debido a su sobrepoblación se vuelve más vulnerable a la delincuencia.

En el capítulo I de la presente tesina se exponen los conceptos de Estado, Gobierno y Administración Pública y un breve resumen de su contexto histórico. En el mismo capítulo describo la evolución de la Administración Pública Mexicana.

En el capítulo II, se hace referencia al contexto histórico y político- administrativo del Distrito Federal y de la Delegación Iztapalapa, asimismo a partir de este capítulo empiezo a adentrarme en la parte demográfica que es importante para comprender y analizar el porqué de los asentamientos humanos irregulares en la Delegación Iztapalapa.

En el capítulo III, sobre los Asentamientos Humanos se señala la parte jurídica que establece la ordenación territorial en los diferentes niveles de gobierno, partiendo de la Ley General de Asentamientos Humanos, asimismo los organismos que crean los gobiernos para dar atención al fenómeno de los asentamientos humanos irregulares. En este mismo capítulo se conceptualizan los términos directamente relacionados al tema central “asentamientos humanos” y “asentamientos irregulares”.

En el capítulo IV, hago referencia a las características de los paracaidistas, y en base a que se determinan como asentamientos humanos irregulares, señalo cómo se organizan y qué papel juegan los movimientos sociales dentro del fenómeno, y de acuerdo a lo anterior cuales son las acciones que toma el gobierno para dar solución a los asentamientos irregulares. En el último apartado incluyo mis conclusiones y las propuestas para disminuir los impactos de este fenómeno.

CAPÍTULO I

EL ESTADO, EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1 Estado

El concepto de Estado ha variado conforme las épocas van cambiando, sin embargo aunque es un término común hoy en nuestros días y del cual desde la *polis griega* se concibió, no fue sino hasta la Edad Media con Maquiavelo cuando el término se estableció tal y como lo conocemos hoy.

Desde la *polis* griega con Aristóteles (Macedonia, 384-322 a. C.) se habló de Estado-ciudad definiéndolo como un sistema completo y formado de muchas partes, para él era una asociación que existía en función de algún bien, argumentando que todo hombre trabaja o hace algo en vista de que le parece ser bueno, destacando en sí que la primera asociación y parte del Estado es la *familia* (Aristóteles, *La Política*, 2005).

Maquiavelo (Florencia, 1469-1527) concibió al Estado, como una forma de ejercer dominación sobre la mayoría de los hombres, y él mismo no reconocía otra forma de poder que la que ejercía el Estado ya fuera por principado o por república.

Para Hegel (Alemania, 1770-1831) el Estado es una realidad sustentada en la ética, que implica lo racional. En sí, para Hegel “el Estado debe su existencia al *deber ser* y con ello lo encuentra íntimamente relacionado con el derecho que no es más que la implicación misma del *deber ser*”³. Siguiendo la línea de los juristas, encontramos a Herman Heller quien define al Estado como la “*unidad de dominación, independiente en lo exterior e interior, que actúa de modo continuo, con medios de poder propios, y claramente delimitado en lo personal y territorial*”⁴. De acuerdo a estos dos autores el Estado es la fuente formal de validez de todo el derecho, y los órganos que lo componen

³ Wilhelm, Friedrich Hegel, “*Principios de la filosofía del Derecho*”, Edit. Sudamericana, 2^{da}. Edición, 2004

⁴ Heller, Hermann. *Teoría del Estado*. Edit. FCE, México, 2002. Pág. 227

son la parte elemental, pues son quienes los crean, y lo hacen a través de la función legislativa.

Para Karl Marx (Alemania, 1818-1883) con su materialismo histórico, el Estado es la concepción de *algo real porque es algo creado*, pero que a final de cuentas *representa algo artificial* pues representa sólo un instrumento para la clase dominadora para su beneficio.

Max Weber (Alemania, 1869-1920), por su parte, define el Estado como una unidad institucional que tiene el poder legal de ejercer la fuerza dentro de un territorio delimitado.

En lo que coinciden la mayoría de los autores sobre el Estado es en que existen los elementos del Estado, los cuales son tres: 1) pueblo; 2) territorio y, 3) poder.

El Estado es definido como “la organización jurídica de una *sociedad* bajo un *poder* de dominación que se ejerce en determinado *territorio*”, sin embargo el Estado no es persona física, pues sólo puede actuar a través de sus órganos; podemos determinar que el Estado cuenta con tres elementos indispensables:

- A) Sociedad, mejor entendida como población o pueblo;
- B) Poder, y;
- C) Un territorio donde ejercer dicho poder.

La población la conforman las personas que pertenecen al Estado. La población desempeña un doble papel en la actividad estatal, por un lado es sujeto cuando hace valer su voluntad; y por el otro es objeto al ser sometido a la autoridad política. Sartori (2003) señala que para hablar de pueblo existen seis diferentes interpretaciones: 1) cuando se refiere a todo el mundo, 2) cuando se refiere a un gran número, 3) relativo a la clase baja, 4) cuando es una totalidad indivisible, 5) cuando se entiende como una mayoría (mayoría absoluta), y 6) cuando es la mayor parte pero se expresa en un

principio de mayoría limitada. Para Sartori es importante determinar a qué se refiere el término y que lo que connote también lo denote.

El *territorio* es entendido como la porción de espacio donde el Estado ejerce su poder, al ser de naturaleza jurídica, lo ejerce (el poder) de acuerdo a normas que crea y él mismo reconoce, sin embargo cabe señalar que el poder no lo ejerce directamente sobre el espacio entendido, sino sobre la población estatal.

El poder desde la concepción del Estado es entendido como la voluntad del pueblo. Dicho poder es para regular, dirigir y coordinar los poderes de la sociedad. Se dice que para ejercer el poder debe existir soberanía, que es la voluntad del pueblo.

De acuerdo con el doctor Ricardo Uvalle (2000) el Estado es lo que la sociedad espera de él, es decir, desde su concepción, la sociedad es la que da forma al Estado, es ella quien le permite actuar; y es el Estado quien evita que la sociedad se exprese en individualismos, su pretensión es estar bajo el concepto de comunidad y colectividad. Para el doctor el Estado es la sociedad organizada, que en la actualidad enfrenta retos debido a los cambios que continuamente se van dando. El Estado moderno es resultado de lo que es y desea la sociedad, no se constituye alejado de la misma; es creación, pues su naturaleza artificial sólo es producto de la laboriosa tarea de dotarlo de medios y capacidad de sobrevivencia.

Puede distinguirse que el Estado como término puede ser un neologismo, es decir, un vocablo utilizado o determinado para el momento en que se vive, y que a ello debe quizás su continuo cambio, o bien, que sea concebido de diferentes maneras dependiendo el momento, el tiempo y el lugar, que sin embargo denotan a lo mismo pero en otras palabras o circunstancias.

Finalmente concebimos que el Estado es la sociedad políticamente organizada, esto es, una organización social que cuenta con un territorio y un gobierno, al referirnos a que es una organización estamos hablando que cuenta con una estructura interna que le

permite su funcionamiento. El Estado se caracteriza por su independencia y la existencia de una vida pública autónoma, cuyo objetivo es el bien común, en general tiene como objetivos primordiales:

- El bien común
- Hacer prevalecer el orden
- Mitigar la escases

De alguna manera al hablar del bien común se pueden englobar todos los aspectos, sin embargo "no se refiere al bien de todos -como si todos fueran una unidad real-, sino el conjunto de condiciones apropiadas para que todos -grupos intermedios y personas individuales- alcancen su bien particular" (Mario Justo López, 2002). De acuerdo a Aristóteles el bien común engloba la búsqueda del orden, la justicia, el bienestar y la paz.

Aunque existen distintas visiones sobre el Estado y lo que determina los objetivos de este, queda claro que se forma de muchas partes como lo es el caso de las instituciones que para su funcionamiento necesitan de normatividad y que es el pueblo a quien debe su razón de ser y ello debido a que necesitan no sólo de la legalidad que le otorga la ley, sino también es necesaria la legitimidad, y ese papel lo alcanzan gracias a la soberanía que reside en el pueblo, y que es quién deposita en el Estado su soberanía en busca de su bienestar o bien común. El Estado viene a ser la fuente de validez formal del derecho, por cuanto él establece y asegura el derecho legal mediante sus órganos y señala las condiciones para la validez del derecho consuetudinario.

1.2 Gobierno

Dentro del Estado queda comprendido el gobierno, al igual que la población y el territorio. Estado y gobierno tienen una relación sumamente estrecha ya que gracias al último el Estado logra conservar su organización, sin embargo, es el Estado quien hace legítimo al gobierno.

Gobierno es un término que proviene del griego *kubernao* y significa “pilotear un barco”. En términos de Estado, el gobierno es visto como el conjunto de instituciones que se encuentran encargadas de dirigir las funciones del Estado, es decir, el gobierno tiene que ver con la actividad política. Continuamente caemos en el error de confundir Estado con Gobierno, para poder diferenciarlos debemos darnos cuenta que el Estado es como lo dice Hobbes en el *Leviatán*, “un ente artificial”, existe pero es intangible; cuenta con una estructura y eso lo distingue, mientras que el gobierno es sólo una parte del Estado, la parte que se encarga de ejercer el poder⁵.

Hegel, guiado por la teoría de Montesquie y al igual que él, distingue tres formas de Gobierno, las cuales corresponden o son distintivas a tres tipos de sociedad diferentes entre sí. La primera sociedad que Hegel concibe es una sociedad indiferente, con la cualidad de ser desorganizada y que por lo tanto no conoce Estado o estamentos que la permitan componerse; la segunda sociedad es en la cual ya pueden encontrarse pequeñas esferas que ejercen autonomía frente al totalitarismo; por último, en la tercera sociedad el todo se compone de la articulación de las distintas partes, es decir, no se pierde la libertad y la individualidad, pero si se complementan con las de los demás, existen consensos y colectividad.

Para Hegel la forma de gobierno es la estructura de la sociedad que está organizada y bien determinada políticamente.

⁵Acosta Romero, Miguel (et al). Teoría de la Administración Pública. México, 1992. Pág. 111, 114

De acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 40 se establece que la República Mexicana tiene un carácter de Federal, por lo tanto se es parte de un Sistema Federal, y se caracteriza por la distribución del poder entre distintos niveles de gobierno.

El sistema político⁶ mexicano es el presidencial, es decir, la responsabilidad del gobierno recae en la figura del presidente de la República, titular del Ejecutivo Federal y Jefe, a su vez, del Estado y de las Fuerzas Armadas.

En el artículo 41 se señala “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.” En el caso mexicano es en tres: Federal, Estatal y Local.

Primeramente, el Federalismo se define como “la forma de organizar el poder político” y que permite “estructurar al Estado”, etimológicamente federalismo proviene del latín *foedus*, y significa unión, alianza, pacto, acuerdo; de tal manera que el termino es relativo a la unión de diferentes conjuntos políticos, y que a pesar de su asociación se conservan con su carácter de individuales una con respecto de otra.

Por lo anterior, un Estado Federal es aquel que resulta de la unión de dos o más Estados soberanos y que presentan las siguientes características:

1. “Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los estados miembros.

⁶ Sistema Político: es el conjunto de relaciones e interacciones por medio de las cuales se tiene la capacidad de procesar y tomar las decisiones que afectan a una sociedad e imponerlas legítimamente al conjunto, es decir, a los miembros del sistema. Espinoza R. *Sistemas Parlamentario, Presidencia y Semipresidencial*. Cuaderno de divulgación de la Cultura Democrática, No. 20, en http://deceyec.ife.org.mx/sistemas_parlamentario.htm

2. Una población que dentro del estado miembro forma la población del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la entidad local. Esa población de los estados miembros, tomada en su conjunto, forma la población del Estado Federal. En relación con el Estado Federal los pobladores del estado miembro también tienen derechos y deberes específicos.
3. Una sola soberanía. El poder supremo es el del Estado Federal. Aunque los Estados miembros son partícipes del poder lo ejercen pero sólo dentro de los ámbitos y espacios de su circunscripción y en las materias y cualidades que la Constitución les atribuye.
4. La personalidad del Estado Federal es única. En el plano internacional no representan papel alguno los estados miembros. El poder Legislativo Federal se compone de dos Cámaras: Una de diputados y otra de senadores, siendo estos últimos, representantes de los estados miembros. Los diputados se eligen, generalmente, por cierto número de habitantes, en esta forma, la cantidad de diputados varía con el aumento o disminución de la población. En cambio, el número de senadores sólo varía si aumentan o disminuyen los estados miembros, porque su elección se hace asignando un número fijo por estado”.⁷

La Constitución confiere a la Federación los asuntos con carácter común, esto es, que sean compartidos por todos los Estados miembros, tal es el caso de la protección a las garantías individuales de los mexicanos, todo lo relativo a las leyes federales y a la emisión del papel moneda. Tal y como existe una Constitución que rige sobre todo el territorio nacional, también, cada uno de los Estados cuentan con una Constitución propia, la cual rige sólo sobre su propio territorio y en asuntos establecidos para su competencia; por lo tanto, las Constituciones locales, se encuentran subordinadas a la Constitución Federal. En la República Mexicana se cuenta con 31 Estados y un Distrito Federal, y cada uno de los 31 Estados cuentan con su propia Constitución a diferencia

⁷ Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Ed. Porrúa, 21a. edición. México, 1987. p. 463.

del Distrito Federal que internamente se rige por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y el cual es expedido por el Congreso de la Unión.

Conforme al artículo 49 “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. [Y...] No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29⁸. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131⁹, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Ahora bien, la teoría de la división de poderes fue obra de Montesquie en “*El espíritu de las leyes*”, a mediados del Siglo XVIII. Dicha teoría establece que en el Estado existen tres clases de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de acuerdo al autor mencionado, esta división se justifica ya que es una forma de asegurar la libertad de los ciudadanos.

La separación o división de poderes existente es orgánica, por lo que ejercen sus funciones en forma exclusiva y excluyente con respecto a los otros dos poderes.

Poder Legislativo: es aquel que se encuentra depositado en un grupo de representante populares, de acuerdo a la Constitución Mexicana, es aquel que se encuentra depositado en un Congreso General (el Congreso de la Unión) y está integrado por dos

⁸**De acuerdo al art. 29 las facultades extraordinarias del Ejecutivo se darán solo en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto.**

⁹**Artículo 131.** Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir, por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el Presupuesto Fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Cámaras: la de Diputados y la de Senadores, la finalidad de la existencia de dos cámaras es evitar que las decisiones se tomen por un solo grupo, por lo tanto nuestro sistema es *bicameral*. Su función es legislar para crear y mantener el ordenamiento jurídico.

La Cámara de Diputados se compone de representantes de la nación, los cuales son electos cada 3 años, y está integrada por 500 diputados, de los cuales 300 son electos por el principio de mayoría relativa de acuerdo a los distritos nominales (el que obtiene mayor número de votos es el que gana), son mejor conocidos como diputados por mayoría; los 200 diputados restantes son de representación proporcional o plurinominales, estos se eligen mediante un sistema de listas de candidatos presentadas por cada partido en cada una de las cinco circunscripciones, por lo que son designados de acuerdo a la cantidad de votos que cada partido haya tenido.¹⁰

La Cámara de Senadores está integrada por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para lo anterior, los partidos políticos deben registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos

¹⁰ La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 53**

efectos. A diferencia de la Cámara de Diputados, esta se renueva cada seis años. (Art. 56, CPEUM)

El poder Ejecutivo: es aquel que se deposita en un solo individuo y a este se le denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Este es elegido de forma directa y popularmente, esto es, a través de votación por parte de los ciudadanos. Durara en el cargo un periodo de 6 años sin probabilidad de ser reelecto (de acuerdo a la Constitución vigente), el presidente electo tomara el cargo el 1° diciembre del año de elecciones (Art. 83, CPEUM). Su función primordial es ejecutar o administrar los recursos para satisfacer las necesidades de la colectividad.

El poder Judicial: es aquel que se deposita en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito. La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal. Su función es resolver pacíficamente y todo conforme a derecho, los conflictos de intereses que puedan surgir.

El poder Judicial se encarga de administrar la justicia, ya que es un órgano de control que asegura la supremacía de la Constitución y por ejercer el control de los actos de gobierno y ser base del cumplimiento de las leyes.

En general el poder Judicial se integra de: 1) la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la cabeza del poder Judicial, por lo tanto es el máximo tribunal, está compuesta de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.; 2) Tribunal Federal Electoral, es la autoridad jurisdiccional en materia electoral y está facultado para resolver de manera definitiva e inatacable los medios de impugnación en materia electoral; 3) Tribunal Colegiado de Circuito, se encarga de los asuntos en materia civil, penal, administrativa y de trabajo entre otros, pero funcionan sólo sobre la zona geográfica en que fueron asignados y estas zonas se llaman circuitos judiciales; 4) Tribunal Unitario de Circuito, atienden asuntos en materia civil, penal o administrativa y resuelven lo relativo a juicios de amparo contra otros tribunales unitarios de circuito, apelaciones de juicios que se

hayan tramitado en primera instancia, el recurso de denegada apelación y conflictos de competencia entre jueces de Distrito; 5) Juzgados de Distrito, son los tribunales de primera instancia y actúan en juicios ordinarios; y 6) El Consejo de la Judicatura Federal, este órgano tiene independencia técnica, de gestión y para emitir resoluciones, a excepción de la Suprema Corte todos las demás instancias del Poder Judicial se encuentran a su cargo, por lo que es este órgano el que se encarga de coordinar, supervisar, y vigilar.

1.3 Administración Pública

Primeramente, la Administración Pública como disciplina surge en Estados Unidos de Norteamérica, teniendo como precursores a Woodrow Wilson, Francisco Woodnow y Guillermo Willoughby¹¹.

La definición más común dada a la Administración Pública es como *el gobierno en acción*.

Para Fernández Arena el término de Administración “es una ciencia social que persigue la satisfacción de objetivos institucionales por medio de una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado”, Agustín Reyes Ponce define la Administración como *el conjunto sistemático de reglas para lograr la máxima eficiencia en las formas de coordinar un organismo social*¹².

“Administración etimológicamente proviene del latín de *administratio*, y es una palabra compuesta por *ad* que se refiere a y *ministrare* que se refiere a *servir y cuidar*, es así como en conjunto en latín *administrare* es *la satisfacción de las necesidades de la sociedad*”¹³. En cuanto a público se refiere su etimología es del latín y procede de *pul*

¹¹ Uvalle Berrones, Ricardo en “*La Administración Pública como ciencia social tecnológica*”, México, pág. 364

¹² Reyes Ponce, Agustín. *Administración Moderna*. Edit. Limusa, México, 2005. Pág. 14

¹³ Guerrero Orozco, Omar (et al). En el “*Léxico de Política*”. UNAM, México, pág. 4

que es *multiplicidad y amplitud*. Es así como la función que corresponde a ambos términos están enterañados en servir a una comunidad. En conjunto del latín *ad ministare* es relativo a servir o bien de *ad manus trahere* se refiere a manejar o gestionar.

Queda claro que Administración Pública es un hecho social enfocado a la consecución de objetivos, pero que su carácter de público la somete a la satisfacción de necesidades colectivas. Al ser dos palabras para denotar a una cosa podemos distinguir que *Administración* sugiere el referirnos a la distribución de recursos al seguirle el término de *Pública* sabemos que nos estamos refiriendo al ámbito de lo público. Ahora bien, entendemos que la Administración Pública busca la satisfacción de las necesidades a través de una buena distribución de los recursos públicos.

“La administración pública es la que *se encarga de lograr la máxima eficiencia en el funcionamiento de un organismo social de orden público. Su función es social debido a que interviene en ella una autoridad soberana*”.¹⁴

Rafael Martínez Morales dice que la Administración Pública vive en conflicto pues aún no han acordado si es una ciencia o una técnica, por lo que él la llama disciplina; Reyes Ponce dice que es una ciencia, una técnica y un arte porque inspira. Pero lo cierto es que la administración pública es la política en acción.

Para otros autores la Administración Pública implica una ciencia pero también una técnica, desde el punto de ciencia es la parte de la Administración que tiene que ver con el gobierno en acción, es decir, ejecutando el derecho público y realizando el cumplimiento de la política pública; desde técnica, se cuestiona el ¿qué?, que es la definición de lo que hay que hacerse, y el ¿cómo? Que implica las técnicas y programas a utilizar.

Desde la perspectiva de Leonard D. White, la Administración Pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política

¹⁴ Reyes Ponce, Agustín (2005). *La Administración moderna*. Edit. LIMUSA, México, pág. 38

pública [...] un sistema de administración pública es el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados para la realización y ejecución de la política pública. (1950)

De acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española la Administración Pública (AP) es la encargada de llevar a cabo lo dictaminado por el gobierno, es decir, es la parte que se encarga de que se apliquen las leyes.

Carlos Juan Bonnín fue el primer autor en definir la AP, para él es aquella autoridad que ejecuta leyes que son de interés general y que se establecen sobre las relaciones necesarias de cada gobierno con la sociedad, y viceversa. Bonnín dice que la Administración pública es una ciencia social, es una potencia que arregla, corrige y mejora todo cuanto existe y dirige al bien a los seres organizados como a las cosas.

El doctor Omar Guerrero expresa que la Administración Pública cumple dos papeles: por un lado, un papel político y, por el otro, un papel administrativo. Para él la AP expresa la existencia de una relación social. En el *Léxico de Política*, editado por la UNAM, el doctor señala que la AP es una cualidad del Estado y sólo se puede explicar a partir del Estado como organización política de la sociedad¹⁵.

Es así como tenemos que es función del Estado la satisfacción de necesidades del pueblo llámese alimentación, vivienda, trabajo, seguridad, etc., y es a través del gobierno, es decir, a través de sus órganos que lo logrará, y es la Administración Pública la parte elemental del gobierno para el logro de los objetivos y metas.

La Administración Pública ha sido definida como la “acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan carácter de públicos, y que sea ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido en una nación para manejarlos.”¹⁶ Lo anterior quiere decir que la Administración Pública trabaja bajo los intereses generales de una sociedad sin verse influenciada o favorecedora a un grupo limitado de personas

¹⁵ Ibid

¹⁶ González, Florentino, “*Elementos de Ciencia Administrativa*”. Edit. SINAPSIS, Colombia, 1994

o de intereses de este. Entonces se dice que para que los individuos de una sociedad política puedan hallar el bienestar y la felicidad, es necesario que todos sus intereses y negocios que tienen relación con el Estado social sean atendidos.

1.3.1 La Administración Pública Mexicana

A) Contexto histórico

Tras la consumación de la Independencia de México, en 1821, se crea el *Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y Despacho Universal*, como uno de los primeros instrumentos jurídicos para la regulación de los organismos Estatales, dichos órganos se llaman Secretarías de Estado y Despacho Universal. Se establecen cuatro Secretarías, las cuáles son las primeras de la Administración Pública Centralizada, estas son:

1. Secretaria de Relaciones Exteriores e Interiores;
2. Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos;
3. Secretaría de Guerra y Marina; y
4. Secretaría de Hacienda.

Es así como se estructuró la APF en sus inicios.

En 1836 cuando entran al gobierno los conservadores se creó el Supremo Poder Conservador y en cuanto a la regulación de la Administración Pública Central se elaboraron *Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana*, con ello se cambia el termino de Secretarías por Ministerios, también se dan modificaciones en cuanto a funciones de los ahora denominados Ministerios; a Relaciones Exteriores se le da la función de Policía y el concepto de Relaciones Interiores es cambiado por Gobernación; al de Justicia se le dan funciones de Instrucción Pública e Industria. En 1853 por medio del decreto de las *Bases para la Administración de la República* con

Antonio López de Santa Anna se separan las Relaciones exteriores de los asuntos de gobierno, creándose dos dependencias independientes, se crea una secretaría encargada del fomento, la colonización, la industria y el comercio dando lugar a la Secretaría de Gobernación una de las más viejas y que si presento reformas en años posteriores pero conservo su nombre y su esencia;¹⁷ y por último, se incluye el ramo correspondiente al crédito público dentro de la Secretaría de Hacienda. Finalmente en ese periodo quedan 6 Secretarías de Estado. Para 1861 con Benito Juárez como presidente y la separación de la Iglesia y el Estado desaparece de la Secretaría de Justicia, negocios eclesiásticos e instrucción pública, la parte de *Negocios Eclesiásticos* y por tanto deja de tratarse como parte de la Administración Pública. Para finales del gobierno de Porfirio Díaz ya serían ocho las Secretarías, se aumentaron la de Comunicaciones y Obras Públicas (1891) y la de Instrucción Pública y Bellas Artes (1905).

En 1917 se expide la *Primera Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, en ella se establece que se unan nuevamente los asuntos relacionados con el exterior y el gobierno creando de las dos la Secretaría de Estado; desaparece totalmente la Secretaría de Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; desaparece la función de colonización de la Secretaría de Fomento y se crea la Secretaría de Comunicaciones. Y en cuanto a Departamentos los primeros que se crean son: Judicial, Universitario y Bellas Artes y Salubridad Pública. En diciembre del mismo año el mismo presidente Carranza deroga la Ley y decreta la Segunda Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se crean separadas la Secretaría de Relaciones exteriores y asuntos internos; se le atribuye a la de Comunicaciones nuevamente la función de Obras Públicas; se le da el ramo de trabajo a la de Industria y Comercio y la parte de Fomento pasa a la Secretaría de Agricultura; la Secretaría de Guerra y Marina y la Secretaría de Hacienda quedan igual; los Departamentos quedan como: Aprovisamientos Generales, Establecimientos Fabriles y Aprovisamientos Militares, y el de la Contraloría; desaparece

¹⁷ Decretos de: 1856, 1861, 1891, 1913, 1917 y 1934.
http://www.gobernacion.gob.mx/es/SEGOB/Antecedentes_historicos (20/02/2011)

el Departamento Judicial, pero se conservan el Universitario y Bellas Artes, y Salubridad Pública.

En el gobierno de Obregón, en 1921, se crea la Secretaría de Educación Pública y desaparece el Departamento Universitario y Bellas Artes, las funciones que tenía este departamento pasan a la Secretaría recién creada. Posteriormente desaparece el Departamento de Aprovisamientos Generales y se crea el de Estadística Nacional.

Con el gobierno interino de Portes Gil se da la creación del Departamento del Distrito Federal; y con la crisis de los años 30 el presidente Abelardo Rodríguez se propone la creación de la Secretaría de la Economía Nacional sustituyendo a la de Industria, Comercio y Trabajo, asimismo crea el Departamento del Trabajo. En 1934 es modificada la existente *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*; son suprimidos los Departamentos de Contraloría y el de Estadística Nacional y se crea el Agrario.

Durante el cardenismo la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* sufre dos modificaciones: 1) se crean los Departamentos de Asuntos Indígenas, de Educación Física y el Forestal de Caza y Pesca, y en 1937 se crea la Secretaria de Asistencia Pública; 2) en 1939 se separa la Guerra y la Marina en lo que se denominó Secretaría de la Defensa Nacional y el Departamento Autónomo de la Marina Nacional. Para finales del gobierno de Lázaro Cárdenas ya eran 9 Secretarías y 6 Departamentos.

Con Ávila Camacho lo que sería el Departamento de Trabajo pasa a ser Secretaría del Trabajo y Previsión Social, las funciones de salubridad pública pasan a la Secretaría de Asistencia Pública y desaparece por lo tanto el departamento; asimismo el departamento de Marina Nacional pasa a ser Secretaría.

En 1946 se modifica nuevamente la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado* y se crea la Secretaria de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, en el caso de los departamentos, algunos pasaron a ser Secretarías, sólo se conservarían para finales del mandato de Miguel Alemán el Agrario y el del Distrito Federal.

Adolfo López Mateos hace una modificación más a la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*, hace la sustitución de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa por la Secretaría de Patrimonio Nacional, crea la Secretaría de la Presidencia, y en 1958 se consolida la idea que había prevalecido con Lázaro Cárdenas de separar el ámbito de Obras Públicas y la de Comunicaciones y Transportes, ya separadas quedaron dos Secretarías más, por otro lado la Secretaría de Economía sustituye a la de Industria y Comercio, y crea un Departamento de Turismo. Con motivos de reorganización de la Administración Pública, Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) crea como órgano dependiente de la Secretaría de la Presidencia la Comisión de Administración Pública (a esta Comisión le antecedía la Dirección de Organización Administrativa creada por Miguel Alemán). En 1971 se crea la Dirección General de Estudios Administrativos para suplir a la Comisión de Administración Pública (Luis Echeverría 1970-1976) dependiente de la misma Secretaría.

En el mismo sexenio de Luis Echeverría los Departamentos de Asuntos Agrarios y el de Turismo pasan a ser Secretarías, para ese entonces ya eran 16 Secretarías y quedaba sólo un Departamento.

En diciembre de 1976 se publica la primera *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal* (LOAPF) sustituyendo así a la *Ley de Secretarías y Departamentos de Estado*. Esta primera ley de la Administración Pública como tal, estuvo integrada por 56 artículos que se comprendían en tres Títulos y seis cláusulas transitorias. En esta Ley se incluye la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a la Secretaría de Obras Públicas se le otorga lo relativo a Asentamientos Humanos, se crea el Departamento de Pesca y ahora la Dirección General de Estudios Administrativos es sustituida por Coordinación General de Estudios Administrativos.

Lo más relevante dentro de esta ley fue que se integró a las entidades Paraestatales como parte de la Administración Pública y en cuanto a su sector central también se incluye a la Procuraduría General de la República. Entonces, la Administración Pública centralizada estaba integrada por la Presidencia, las Secretarías de Estado, los

Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República; en cuanto a la Administración Pública Paraestatal se integró por los Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal, las instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos (estructuras que se conservan sin cambios en la AP Paraestatal).

El 23 de diciembre de 1982 recién tomando el poder Miguel de la Madrid hace un decreto de reforma y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creando la Secretaría de la Contraloría General, y de las ya existentes cambia la de Patrimonio y Fomento Industrial por la de Energía, Minas e Industria Paraestatal, la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas la convierte en Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En el periodo de Carlos Salinas (1988-1994) se realizan nuevas reformas a la LOAPF: las funciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto pasan a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, quedando eliminada la primera; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología después de 10 años (1982-1992) cambiaría su nombre por la de Desarrollo Social (SEDESOL, nombre que aún conserva) y; la de Salubridad y Asistencia Social cambió por Salud (también conserva su nombre). Durante este periodo se llevo a cabo en el ámbito paraestatal la venta, fusión y desincorporación¹⁸ de algunas entidades paraestatales utilizando como una de sus justificaciones que lo que se invertía sería utilizado para dar asistencia a los grupos más vulnerables mediante programas, el más conocido fue *Solidaridad*.

Al inicio del sexenio de Zedillo se hacen modificaciones nuevamente a la LOAPF, entre ellas destaca que la Secretaría de Pesca queda al cuidado del medio ambiente y la administración de los recursos naturales adquiriendo el nombre de Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; la Secretaría de Energía, Minas e Industria se limita al nombre de Secretaría de Energía (28 de diciembre 1994) pero sigue cubriendo aspectos de los otros dos conceptos; la Secretaría de la Contraloría General de la

¹⁸ Algunas entidades que sufrieron esa descentralización son: el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, la Comisión Nacional del Deporte, la Comisión Nacional del Agua, la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, por citar algunos.

Federación ahora sería de Contraloría y Desarrollo Administrativo. El Departamento del Distrito Federal se conservo¹⁹. En 1996 cambia de nombre la Secretaría de Recursos Naturales, nombre que tenía desde 1954, para llamarse Secretaría de Agricultura y Ganadería. Para finales de su sexenio (2000) crea la Secretaría de Seguridad Pública.

Finalmente en el decreto del 30 de diciembre de 2000 publicado en el Diario Oficial de la Federación quedan las siguientes Secretarías como parte de la Administración Pública Centralizada²⁰:

1. Secretaría de Gobernación.
2. Secretaría de Relaciones Exteriores.
3. Secretaría de la Defensa Nacional.
4. Secretaría de Marina.
5. Secretaría de Seguridad Pública.
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
7. Secretaría de Desarrollo Social.
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
9. Secretaría de Energía.
10. Secretaría de Economía.
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
13. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.
14. Secretaría de Educación Pública.
15. Secretaría de Salud.
16. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
17. Secretaría de la Reforma Agraria.

¹⁹ Pese a que el 26 de junio de 1994 se decretó el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal cosa que lo constituyo como una dependencia independiente, descentralizada y autónoma con respecto a la Administración Pública Federal, fue hasta 1997 cuando finalmente el Distrito Federal se separa asumiendo totalmente su autonomía y dejando de ser un Departamento. El Departamento del Distrito Federal existió desde el 1 de enero de 1930 hasta diciembre de 1997.

²⁰ Diario Oficial de la Federación. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de Radio y Televisión, de la Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de la Ley de la Policía Federal Preventiva y de la Ley de Pesca. (30 de noviembre de 2000)

18. Secretaría de Turismo.

En el año 2002 el Senado de la República aprobó la ley del Servicio Profesional de Carrera y a la par se crea la Secretaría de la Función Pública que el 1 de enero del 2003 sustituyó a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo²¹. A continuación se señalan las Secretarías²² que quedaron finalmente y que perduran en la actualidad:

1. Secretaría de Gobernación (SEGOB)
2. Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
3. Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA)
4. Secretaría de Marina (SEMAR)
5. Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
7. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
8. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
9. Secretaría de Energía (SENER)
10. Secretaría de Economía (SE)
11. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)
12. Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)
13. Secretaría de Educación Pública (SEP)
14. Secretaría de Salud (SS)
15. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)
16. Secretaría de Turismo (SECTUR)
17. Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)
18. Secretaría de la Función Pública (SFP)

²¹ <http://www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/6653.se-crea-la-secretaria-de-la-funcion-publica.html> (24/08/2009)

²² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

B) Sustento

La Administración Pública Mexicana tiene sustento en el artículo 90 Constitucional cuando señala que *“La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal [...] que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.”*

Es conforme con lo anterior que tenemos que la Administración Pública (AP) se divide en dos en la AP Centralizada y en la AP Paraestatal, siendo parte de la primera la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, mientras que la AP Paraestatal está conformada por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos (Arts. 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal LOAPF cada Secretaría tiene al frente un denominado “Secretario de Estado” y que se auxilian de Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección o mesa (art. 14); en el caso de los Departamentos Administrativos hay un jefe de departamento, secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa (art. 15). En cuanto a la Administración Pública Paraestatal en el artículo 45 de la LOAPF señala que “son organismos descentralizado las unidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios...”.

CAPÍTULO II

EL DISTRITO FEDERAL Y LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA

2.1 Marco Histórico del Distrito Federal

El Distrito Federal (D.F.) en México corresponde históricamente a la capital mexicana. El Distrito Federal se creó en 1824 a través de la Constitución Federal Mexicana promulgada en dicho año cuando se concibió por primera vez el D.F. y se estableció como la sede de la República Mexicana. Con el triunfo del Plan de Iguala y la independencia de México el Congreso no reconoció al D.F. como un estado más, pues en él residirían los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Dicho modelo se inspiró en los Estados Unidos.

Al principio el D.F. estuvo formado por un área de 220.6 km². Sin embargo, cuando en 1837 el gobierno federal dejó de existir y México fue una República centralista, desapareció el D.F., mismo que fue restablecido en 1846 cuando la Constitución de 1824 volvió a ser reconocida. Para 1854 con el regreso de Antonio López de Santa Anna al gobierno (1853), el Distrito Federal pasó de tener 220.6 km² hasta aproximadamente 1, 700 km² (adhiriendo zonas que anteriormente y actualmente corresponden al Estado de México).

En 1857 los liberales promulgaron un nuevo Estado Federal, y en julio de 1858 se expidió un decreto mediante el cual el D.F. volvió a ser la capital del país. En el gobierno porfirista, en el lapso de 1898-1902 el Distrito Federal adquirió sus límites actuales.

La Ciudad de México como sede de los poderes del Estado Mexicano vivió como capital imperial durante los periodos de 1821-1823 y de 1864-1867, sede de un poder centralista y de dictaduras.

2.1.1 Condiciones Generales del Distrito Federal

Durante el Porfirismo fue cuando finalmente el Distrito Federal obtuvo los límites que actualmente conocemos, es un periodo de auge para el desarrollo económico de la Ciudad de México²³, consolidando a dicha ciudad como sede de los poderes políticos y lugar donde se toman decisiones de carácter federal. Su gran desarrollo económico y político generó mayor afluencia de la población de otras entidades a la ciudad, cosa que favoreció de facto a la centralización del gobierno en turno²⁴.

En la década de los años 50, el D.F. se distinguió del resto de las ciudades del país debido a:

- a) La expansión territorial, la entidad se fue urbanizando más, se conformaron nuevas zonas;
- b) Se dió un desarrollo demográfico, superior a una tasa de crecimiento de 4.5, rebasando lo esperado;
- c) Se manifiesto una diversidad social, se puede identificar más claramente a la población, principalmente a través del medio económico que tengan (clase alta, clase media y clase baja);
- d) Una multiculturalidad, con la constante migración de la población de otras entidades a la Ciudad de México;
- e) Concentración demográfica y económica, al ser la entidad que concentraba mayor población, se volvió la entidad con mayor industria, comercio y presupuesto;
- f) Centralización administrativa, al concentrar los poderes federales el D.F. resultó ser la entidad central y eje de las decisiones políticas y administrativas, y;
- g) finalmente expresión de lo nacional y local²⁵.

²³ Cabe señalar que el *Distrito Federal* es el término utilizado para el territorio en general que comprende como entidad y el término de *Ciudad de México* es para hacer referencia al área urbana.

²⁴ Álvarez Enríquez, Lucía. *Distrito Federal: Sociedad, economía, política y cultura*. UNAM, México, 1998. pág. 26

²⁵ *Ibid*, pág. 26

En general, los puntos antes señalados conforman no sólo cualidades del D.F., sino también problemáticas que enfrentan la comunidad y el gobierno local y que incumben, además, al gobierno federal por ser esta ciudad la Capital del país.

2.1.1.1 División Territorial

En 1824 cuando se creó el Distrito Federal se conformó por la Ciudad de México (zona urbanizada y sede de los poderes federales) y seis municipios más. En las Bases Orgánicas o mejor conocidas como las Bases de Organización Política²⁶ de 1843, se estableció que el D.F. se dividiera en partidos. Con el gobierno del general López de Santa Anna, en 1854 el D.F. se dividió en prefecturas centrales. Con la Constitución de 1857 se estableció una municipalidad, que es la de México y cuatro partidos que fueron: Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya; en 1898 se dio un cambio en los partidos que nuevamente serían prefecturas pero ahora serían 6, aumentándose a las anteriores Azcapotzalco y Coyoacán, y sólo se conservó la municipalidad de México; posteriormente la *Ley de Organización Política y Municipal del D.F.* expedida en 1903 dividió a la entidad en 13 municipalidades que serían: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Guadalupe Hidalgo, México, Milpa Alta, Mixcoac, San Ángel, Tacuba, Tacubaya, Tlalpan y Xochimilco; en 1928 se modificó el artículo 73 constitucional y el General Alvaro Obregón suprimió las municipalidades, por lo que la capital es dividida en un Departamento Central y trece delegaciones; en la Ley Orgánica del Gobierno del D.F. (1941) aparece la jurisdicción de la Ciudad de México y 12 delegaciones; el 29 de diciembre de 1970 se deroga la Ley Orgánica expedida en 1941 y se crean cuatro delegaciones más y quedando el D.F. integrado por 16 delegaciones denominadas “Órganos Desconcentrados”²⁷ y; finalmente en 1978 en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el término de Ciudad de México es utilizado como

²⁶ Fue el ordenamiento jurídico que permitió la organización de la República Centralista, fue aprobada el 14 de junio de 1843, dichas bases sólo duraron cuatro años (1847) aunque la división territorial se conservó hasta 1854.

²⁷ Rosales Sánchez, Jessica, “La desconcentración administrativa en el Distrito Federal; el caso de la Delegación Iztapalapa, alcances y limitaciones”. Tesis para obtener el Título de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 2009. Pág. 54

equivalente de Distrito Federal y se establece la división territorial actual que es de las 16 delegaciones que son²⁸: Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.²⁹



Imagen obtenida en:

Gilberto Macías Herrera, *Clasificación del espacio geográfico*, [En línea, blog], De geografía y otras cosas, de 18 marzo 2010, Dirección URL: (<http://degeografiayotrascosas.wordpress.com/actividades-del-mes/clasificacion-del-espacio-geografico/>), [consulta 20 mayo 2010]

²⁸ La división que en la actualidad conserva el D.F. es la conformación de lo conocido como las doce municipalidades circundantes que fueron: Azcapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Álvaro Obregón, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco; y las cuatro delegaciones que dividieron a la ciudad: Miguel Hidalgo, Benito Juárez, Cuauhtémoc y Venustiano Carranza.

²⁹ Ibid, pág. 29 y 91.

El Distrito Federal en la actualidad cuenta con una extensión territorial de 1 485 km² conformada por sus 16 delegaciones, lo cual representa el 0.1% de la superficie total del país. (INEGI, II Censo de Población y Vivienda 2005)



FUENTE: INEGI. Marco Geoestadístico Municipal, II Censo de Población y Vivienda 2005

De acuerdo a la Secretaria de Medio Ambiente del D.F. el territorio se divide en: 1) territorio o suelo urbano, 2) territorio o suelo no urbano y, 3) territorio o suelo de conservación. Conforme a sus datos, en el D.F. las delegaciones que tienen suelo de conservación son nueve y representan el 59% de la capital, lo que equivale a ocupar 88,442 hectáreas. Las delegaciones son las siguientes:

- Álvaro Obregón
- Cuajimalpa de Morelos
- Gustavo A. Madero
- Iztapalapa
- La Magdalena Contreras
- Milpa Alta
- Tláhuac
- Tlalpan
- Xochimilco

Es así que el Distrito Federal sólo cuenta con el 41% de su territorio para el uso de suelo urbano, y con ello para el establecimiento de viviendas o de asentamientos humanos.

2.1.1.2 Demografía

En la década de los años de 1950 se dio una dinámica distinta en el D.F., la población comenzó a desplazarse de las delegaciones del centro de la ciudad hacia las áreas de las delegaciones periféricas³⁰.

El periodo comprendido entre 1950 a 1970 estuvo caracterizado por uno de los primeros índices más altos de crecimiento urbano y en general de la población en el país, pero lo peculiar fue que en el D.F. y áreas conurbadas el impacto fue mayor debido a que el D.F. es un territorio pequeño que representa sólo el 0.1% del territorio nacional.

El acontecimiento de crecimiento demográfico se debió en gran parte a la concentración económica en la capital, factor que incito la inmigración en el interior del país hacia la capital, proveniente de algunos estados de la República, principalmente de Hidalgo, Michoacán, Oaxaca y Puebla.

Ya para la década de 1980, la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM, comprende las 16 delegaciones del D.F. y algunos municipios del Estado de México) era la zona más poblada de acuerdo al INEGI.

³⁰ Fue el caso de las zonas comerciales actuales de Santa Fe y Satélite

**Evolución de la Población en México y el Distrito Federal
(1950-2010)**

Censo	Población Nacional	Población del D.F.	Representación %
1950	25 791 017	3 050 442	11.8
1960	34 923 129	4 870 876	13.9
1970	48 225 238	6 874 165	14.2
1980	66 080 000	8 831 079	13.4
1990	81 249 645	8 235 744	10.1
2000	97 483 412	8 605 239	8.8
2010	112 336 538	8 851 080	7.9

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI (2005)

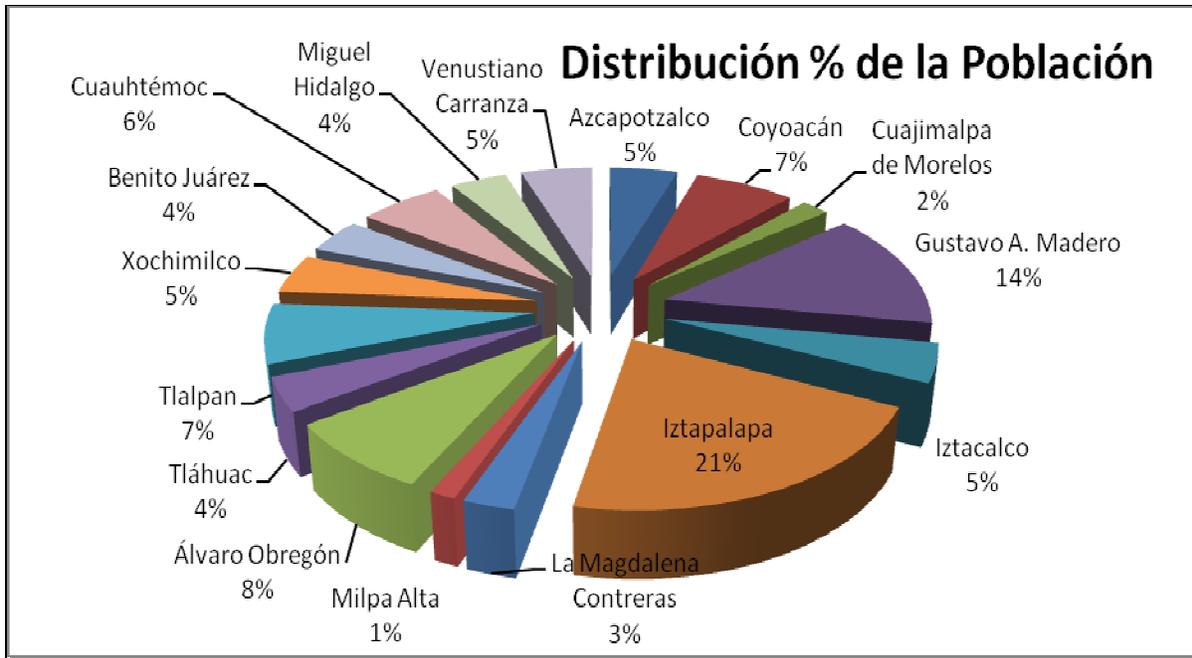
De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda realizado en el 2005 por el INEGI la población fue de 8 720 916 habitantes lo que equivale a 5 872 personas por kilómetro cuadrado, en las dos décadas anteriores, en 1990 el promedio fue de 5 546 habitantes por kilómetro cuadrado y en el 2000 fue de 5 794 habitantes por kilómetro cuadrado. Conforme a los datos se puede observar que hubo un mayor crecimiento en el periodo que correspondió de 1990 al 2000 con una variación de 248 habitantes por kilómetro cuadrado, misma variación que se refleja en la población total; mientras que en el periodo del 2000 al 2005 la diferencia fue de 77 habitantes por kilómetro cuadrado, la diferencia radica que en el primer periodo el lapso fue de 10 años mientras que en el segundo fue de 5 años, si este último periodo hubiera sido de 10 años y siguiera la

variación en proporción de habitantes el aumento hubiera sido entre 154 y 200 habitantes más por km², que fue lo que se esperaba para el censo de 2010. Pese a lo esperado en el último censo, los datos mostraron una distribución de 5 920.5 habitantes por km², lo que representa un incremento de 166 hab. por km².

Tabla de la Distribución Poblacional en el Distrito Federal en el II Censo de Población y Vivienda del 2005

Clv. Del.	Delegación	Habitantes (año 2005)	Distribución % (año 2005)
1	Azcapotzalco	425298	4.8
2	Coyoacán	628063	7.2
3	Cuajimalpa de Morelos	173625	1.9
4	Gustavo A. Madero	1193161	13.6
5	Iztacalco	395025	4.5
6	Iztapalapa	1820888	20.8
7	La Magdalena Contreras	228927	2.6
8	Milpa Alta	115895	1.3
9	Álvaro Obregón	706567	8.1
10	Tláhuac	344106	3.9
11	Tlalpan	607545	6.9
12	Xochimilco	404458	4.6
13	Benito Juárez	355017	4.1
14	Cuauhtémoc	521348	5.9
15	Miguel Hidalgo	353534	4.05
16	Venustiano Carranza	447459	5.1

FUENTE: INEGI (2005) (la última columna fue agregada a la tabla original del INEGI)



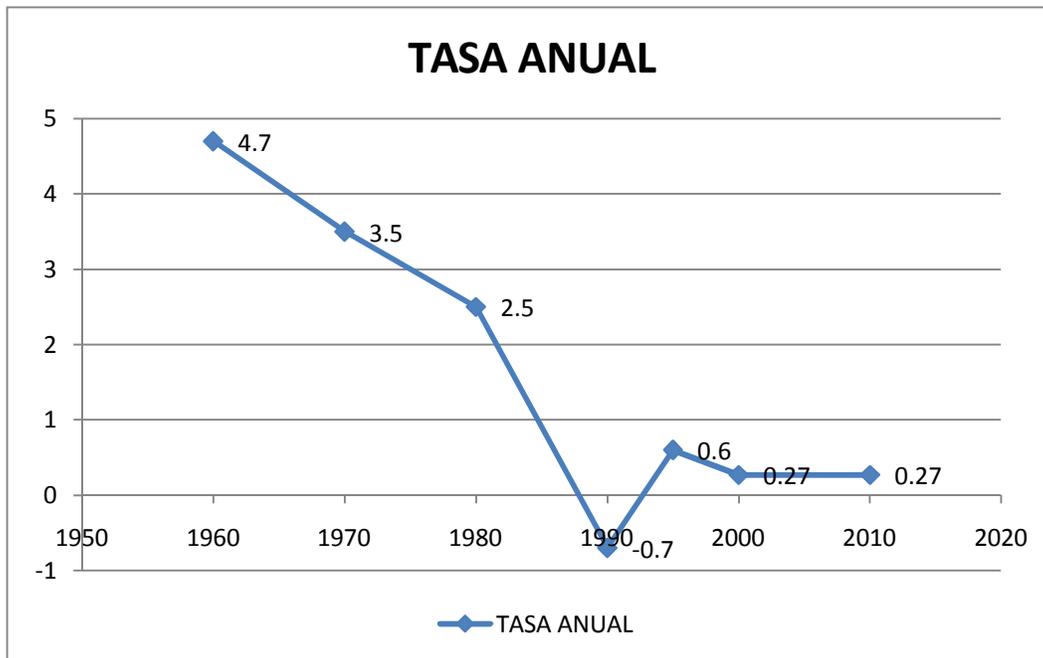
FUENTE: Elaborado en base a datos de la tabla anterior

Se puede observar que de acuerdo a los datos la delegación Iztapalapa representa el 20.8 % de la población total en el Distrito Federal aproximándose a ser una cuarta parte de toda la población; mientras que el resto de las delegaciones a penas rebasan o ni siquiera alcanzan el 5 % de la población total.

Tabla de Evolución Poblacional del Distrito Federal

Nivel	1960	1970	1980	1990	1995	2000	2010
Pob. D.F.	4,870,876	6,874,165	8,831,079	8,235,744	8,489,007	8,605,239	8 851 080
Tasa % anual	4.7	3.5	2.5	-0.7	0.6	0.27	0.27

FUENTE: INEGI



Fuente: Elaboración propia

De acuerdo a los datos el D.F. paso de un ascenso en su tasa anual a un descenso y que tuvo su caso extremo en la década de los años 90 para impulsarse en los próximos 5 años mostrando nuevamente un ascenso de los números negativos a los positivos, sin embargo los siguientes 10 años mostraron un declive en la tasa anual de crecimiento poblacional.

2.1.1.3 Forma de Gobierno y estructura gubernamental

El artículo **40** Constitucional señala que el pueblo mexicano se constituye en una República representativa, democrática, Federal, y es compuesta por estados *soberanos* en su régimen interior pero que en principios de Federación se encuentran unidos y siguen lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Conforme al Título quinto Constitucional, *De los Estados de la Federación y del Distrito Federal*, en su artículo **115** señala: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular...” reiterando lo ya mencionado en el artículo 40, y más adelante en el artículo **116** dice: “ El poder público de los

Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona ó corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo”; es decir, cada Estado de la República Mexicana así como el D.F. es soberano con respecto a los demás y son independientes uno de otro, pero ante la Federación tienen representación la cuál es elegida popularmente, para el ejercicio del poder habrán organismos de representación de los poderes. Es así que el Distrito Federal cuenta con un poder Legislativo, un Ejecutivo y un Judicial al igual que todos los demás Estados que integran la República.

El Distrito Federal como sede de los poderes federales tiene en sí mismo un contenido político-social muy alto debido al papel nacional- local que juega. Dicho papel limita de alguna manera la existencia de poderes propios, aunque directamente el poder Ejecutivo Federal ya no ejerce sobre el D.F. como anteriormente lo había hecho³¹. En 1928 cuando se creó el Departamento del Distrito Federal (DDF), se suprimieron los municipios los cuales fueron sustituidos por las delegaciones, pero ello significó para los ciudadanos la pérdida de un gobierno propio por lo cual no había posibilidad de que ellos eligieran a sus gobernantes. Es así como la vida del Departamento del Distrito Federal perduró desde 1928 hasta 1997 y durante ese periodo era el Presidente de la República quién tomaba las decisiones de la administración del DDF el cual era dirigido por un regente.

Cuando aún existía el DDF, en el artículo 73 fracción VI Constitucional, se establecía que el presidente de la República como jefe del poder Ejecutivo Federal era quién nombraba y removía libremente al regente del DDF quien representaba al *Poder Ejecutivo* local. El *Poder Legislativo* era el Congreso de la Unión, es así que el Congreso de la Unión también era el encargado de ejercer como poder legislativo local. A diferencia de los otros dos poderes el *Poder Judicial* si contaba con instancias diferentes a las federales.

³¹ Ibidem pág. 47-49

Con la modificación hecha al artículo 73 Constitucional en 1928, se promulgó en el mismo año la Ley Orgánica del D.F. en la cual se estableció que el Presidente de la República estaba facultado para gobernar y administrar todo lo relativo al D.F. y era él quien designaba y removía al Jefe de Departamento. En 1941 se expide una nueva ley Orgánica del Distrito Federal misma que es derogada en 1970 y expedida una nueva en la cual se estipula que las 16 delegaciones políticas son “Órganos Desconcentrados” dando pie a una primera desconcentración. Es en 1979 cuando se expide el primer Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal en el cual se hace manifiesto a la estructura orgánica y funcional del DDF; dicho reglamento es modificado en 1984 durante el gobierno de Miguel de la Madrid donde se hace hincapié a la modernización administrativa y el DDF se vuelve una dependencia de la Federación y por lo tanto su regulación será conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.³²

Actualmente en el artículo **122** Constitucional se establece que el cargo del Ejecutivo en el D.F. recaerá sobre el Jefe de Gobierno quien estará a cargo de la Administración Pública; mientras que el legislativo recaerá sobre el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa del D.F. conforme a la materia que corresponda, asimismo el Presidente también tiene injerencia en otras decisiones y acciones administrativas relativas al D.F.; el poder Judicial está a cargo del Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura y los demás que establece el Estatuto de Gobierno³³. Asimismo cabe señalar que el D.F. es parte integrante de la Federación.

En 1993 se aprueba el Estatuto del Distrito Federal mediante el cual se les otorgó a los ciudadanos del D.F. el derecho a la elección de los miembros a una Asamblea de Representantes. Dicho organismo sólo funcionó hasta 1997 cuando fue reemplazado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), y fue en este mismo año que los ciudadanos capitalinos eligieron por sufragio universal al Jefe de Gobierno del D.F. quedando electo Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, y es como finalmente el Presidente de la República dejó de fungir como poder ejecutivo.

³² Rosales Sánchez, Jessica. Pág. 54

³³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En la vigente Ley Orgánica del Distrito Federal (art. 2) se establece que la Administración Pública del Distrito Federal será central, integrada por la Jefatura de Gobierno, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del D.F., la Oficialía Mayor, la Contraloría General del D.F. y la Consejería Jurídica y de Servicios Legales; para atender eficientemente el despacho de los asuntos de competencia del D.F. la Administración Pública Centralizada contará con Órganos Administrativos Desconcentrados de ahí su carácter de desconcentrada, estos órganos junto con las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos, son las entidades que componen la Administración Pública Paraestatal.

En cuanto a la división de poderes a nivel D.F., en el artículo 2 del Estatuto de gobierno se señala que la Ciudad de México es el Distrito Federal, y es sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Es una Entidad Federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio. De acuerdo al artículo 8 se establece que las autoridades locales de gobierno del Distrito Federal son tres:

- I. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, quien funge como poder legislativo, misma que está integrada por 40 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 26 diputados electos según el principio de representación proporcional. Serán electos cada 3 años y por cada propietario se elegirá un suplente.
- II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, tendrá a su cargo el Ejecutivo local, será electo por votación universal, libre, directa y secreta, misma que se realizara cada 6 años en la misma fecha que se realice la elección del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. (art. 52, Estatuto de Gobierno del D.F.)
- III. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, es aquel encargado de administrar e impartir la justicia en el Distrito Federal, funcionará en Pleno y en Sala.

Pese a que se crea el Estatuto del Distrito Federal y existe la elección popular, que de alguna manera genera cierta autonomía del D.F. con respecto a los poderes Federales, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y los órganos desconcentrados tienen restringidas ciertas acciones al no estar estipuladas claramente en la Constitución Política u otras leyes, lo cual los lleva a tener que consultar directamente a otros órganos federales a los cuales podría competir las acciones, buscando no doblegar funciones³⁴.

La Administración Pública Centralizada del Distrito Federal se integra de la siguiente manera (Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal):

- I. Secretaría de Gobierno
- II. Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- III. Secretaría de Desarrollo Económico:
- IV. Secretaría del Medio Ambiente
- V. Secretaría de Obras y Servicios
- VI. Secretaría de Desarrollo Social
- VII. Secretaría de Salud
- VIII. Secretaría de Finanzas.
- IX. Secretaría de Transportes y Vialidad
- X. Secretaría de Seguridad Pública, se ubica en el ámbito Orgánico del Gobierno del Distrito Federal, y su estructura y funcionamiento se rige por las disposiciones jurídicas y administrativas correspondientes
- XI. Secretaría de Turismo
- XII. Secretaría de Cultura
- XIII. Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, se ubica en el ámbito orgánico del Gobierno del Distrito Federal; su estructura y funcionamiento se rige por las disposiciones jurídicas y administrativas correspondientes.
- XIV. Oficialía Mayor
- XV. Contraloría General

³⁴ Ibidem, pág. 58

- XVI. Consejería Jurídica y de Servicios Legales
- XVII. Secretaría de Protección Civil
- XVIII. Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo
- XIX. Secretaría de Educación
- XX. Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades

Cada una de las instancias señaladas cuenta con Subsecretarías y Direcciones diversas conforme al ámbito de competencia de cada una.

Actualmente el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tiene como titular a Marcelo Ebrard Casaubón, quien funge desde el 5 de Diciembre de 2006. Al igual que el presidente de la República dura en el cargo seis años.

En cuanto a las delegaciones cada una cuenta con un titular denominado Jefe Delegacional, esto es desde el año 2000, los cuales son elegidos por sufragio universal, cada tres años.

2.2 Marco Histórico de la Delegación Iztapalapa

Es a principios del Siglo XIV que los mexicas, procedentes de Aztlán, tras la anuencia del rey Tezozómoc se asientan en el Cerro de Chapultepec, pero tras conflictos internos fueron reprimidos por otros pueblos a los cuales estaban perjudicando y fueron obligados a refugiarse en Culhuacán como siervos. Con el tiempo pasaron de ser siervos a ser aliados del señor Colhuá³⁵.

Con la triple alianza de Texcoco, Tlacopan y Tenochtitlán en 1428 Itzcóatl emprendió nuevas conquistas hacía el sur y sujetó a los pueblos de la región de Iztapalapa. A partir de lo anterior se creó una Confederación aliada llamada “*nauhtecutin*” (cuatro señoríos), fue entre los pueblos de Iztapalapa, Culhuacán, Mexicalzingo y Huitzilopochco³⁶.

El caso del Cerro de la Estrella es importante, y significa hoy en la actualidad un lugar de tradiciones, dicho lugar fue para los aztecas el escenario del “Fuego Nuevo” (tradición que en la actualidad se lleva a cabo durante las celebraciones de Semana Santa en el centro de la Delegación), que festeja la terminación de un ciclo de 52 años³⁷.

Con el arribo de los españoles al Valle de México el 6 de noviembre de 1519 ocuparon el pueblo de Iztapalapa, en ese entonces la población de Iztapalapa era de 10 mil habitantes aproximadamente y era gobernado por Cuitláhuac. Con su llegada, solo pasaron unos cuantos meses para que finalmente el pueblo de Iztapalapa y otros pueblos aledaños fueran aniquilados y sometidos por Gonzalo de Sandoval.

A principios de la Colonia los habitantes del pueblo de Iztapalapa se encontraban distribuidos en 5 barrios, una vez que se instalaron las nuevas autoridades españolas se continuó con la elección natural. Hernán Cortés asignó a seis pueblos como propios de

³⁵ Datos obtenidos de la Guía Turística de la Delegación Iztapalapa. Ed. Gobierno de la Delegación Iztapalapa, México 2003.

³⁶ Todos actualmente forman parte del territorio de la Delegación Iztapalapa.

³⁷ Ibbidem, pág. 89

la Ciudad de México, pero poco tiempo después sólo Iztapalapa quedó en poder de la Ciudad de México. Al finalizar el virreinato ya sólo existían 3 haciendas y dos ranchos.

Tras los cambios sucedidos con el movimiento de independencia, en 1825 se marcan los límites de la Ciudad de México la cual desde entonces formó parte del Distrito Federal, y es en 1862 que las municipalidades de Iztapalapa quedan dentro del partido de Tlalpan. En 1906 con la Ley de Organización Política y Municipal se establece a Iztapalapa como una municipalidad, la cual paso a ser delegación en 1929.

2.2.1 Condiciones Generales³⁸

El nombre de Iztapalapa proviene del náhuatl y es la unión de *Iztapalli* que es *losa o laja*, *atl* que es *agua* y *pan* que es *sobre*, en lo relativo a *pan* se dio una gran controversia debido a que algunos traductores señalaban que era *apan* que es *en el* y no *pan*, por lo anterior es que se le dan dos denominaciones una es *Sobre las losas del agua* y la otra es *En el agua de las lajas*.

El nombre lo adquiere de la antigua población mexicana que habitó en el siglo XIV.

2.2.1.1 División Territorial

La Delegación Iztapalapa posee de acuerdo al INEGI una superficie de 116 km², es decir, 11 613 ha., mismas que representa el 7.7% del territorio total del Distrito Federal, mientras que Tlalpan es la delegación que tiene mayor superficie con 312Km², representando el 20.7% del territorio del D.F.; de las 16 demarcaciones, Iztapalapa ocupa el cuarto lugar en superficie territorial.

³⁸ Información extraída de la Guía Turística de la Delegación Iztapalapa y de la página en Internet de la Delegación Iztapalapa. www.iztapalapa.df.gob.mx

Se ubica al oriente del D.F. y tiene sus límites al norte con Iztacalco y el Municipio de Nezahualcoyotl; al oeste con las delegaciones Benito Juárez y Coyoacán; al este con los municipios de los Reyes la Paz e Iztapalapa; al sur con las delegaciones de Tláhuac y Xochimilco.

Para 1987 esta demarcación presentaba la más importante reserva territorial del Distrito Federal, misma que actualmente ha sido ocupada casi en su totalidad.

Internamente la Delegación Iztapalapa se distribuye en siete Direcciones Territoriales que son: Aculco, Centro, Cabeza de Juárez, Ermita Zaragoza, Santa Catarina, paraje San Juan y San Lorenzo Tezonco. Anteriormente a esta clasificación eran 9 las Coordinaciones Territoriales: Sierra de Santa Catarina, Cerro de la Estrella, Churubusco, Granjas, Abastos, Reforma, Santa Cruz, Oasis, Estrella, Tezonco y Teotongo.

2.2.1.2 Demografía

Iztapalapa se caracteriza como la demarcación más poblada del Distrito Federal e incluso una de las más pobladas en el territorio nacional.

A mediados del siglo XX, por los años de 1950, la Delegación Iztapalapa comenzó un gran proceso de urbanización, esto a causa de que se dio una fuerte oferta de suelo para vivienda popular y la pavimentación de la Calzada Ermita Iztapalapa y la Avenida Tláhuac, a partir de los años 1960 y 1970 a orillas de ambas se concentraron gran números de asentamientos humanos. En 1970 se dio una variación en la población ya que la delegación comenzó a ser habitada por personas provenientes de otros estados de la República como de Oaxaca, Puebla, Michoacán, Guerrero y el Estado de México.³⁹ Ya para finales de la década de 1970 había numerosas unidades habitacionales tales como: Unidad Habitacional Vicente Guerrero, Unidad Ejército de Oriente, Unidad Santa Cruz Meyehualco, Conjunto Urbano Popular Ermita Zaragoza, Unidad Habitacional Los

³⁹ Ibidem, pág. 22

Picos. En la actualidad la delegación cuenta con más de 570 unidades habitacionales que ocupan alrededor del 25% de los habitantes de la demarcación.⁴⁰

De acuerdo con el INEGI en el año de 1990 la delegación Iztapalapa contaba con 1 490 499 habitantes lo que representaba el 18.09% del total de la población en el D.F., de acuerdo al conteo de población realizado por el INEGI en el 2005, el número de habitantes era de 1 820 888 habitantes representando el 20.88% de la población total del D.F., mientras que la superficie del territorio delegacional corresponde al 7.60% del territorio del Distrito Federal.

Evolución de la Población de la Delegación Iztapalapa con respecto al Distrito Federal

Censo	Población de la		
	Población del D.F.	Delegación Iztapalapa	Representación %
1950	3 050 442	76 621	2.5
1960	4 870 876	254,335	5.22
1970	6 874 165	522,095	7.6
1980	8 831 079	1,262,354	14.3
1990	8 235 744	1,490,490	18.09
2000	8 605 239	1,773,343	20.6
2010	8 851 080	1,815,786	20.5

Fuente: INEGI

De acuerdo con la tabla se puede observar que la población de la Delegación Iztapalapa fue aumentando significativamente en cada lapso de 10 años, con una variación

⁴⁰ Ibidem, pág. 24

proporcional del 2% en cuanto a su representación con respecto al D.F., sin embargo de los años de 1970 a 1980 la representación aumento considerablemente pasando del 7.6% al 14.3% lo que es casi el doble en un periodo de 10 años.

Tabla de Crecimiento Poblacional y de la Tasa Anual de la Delegación Iztapalapa

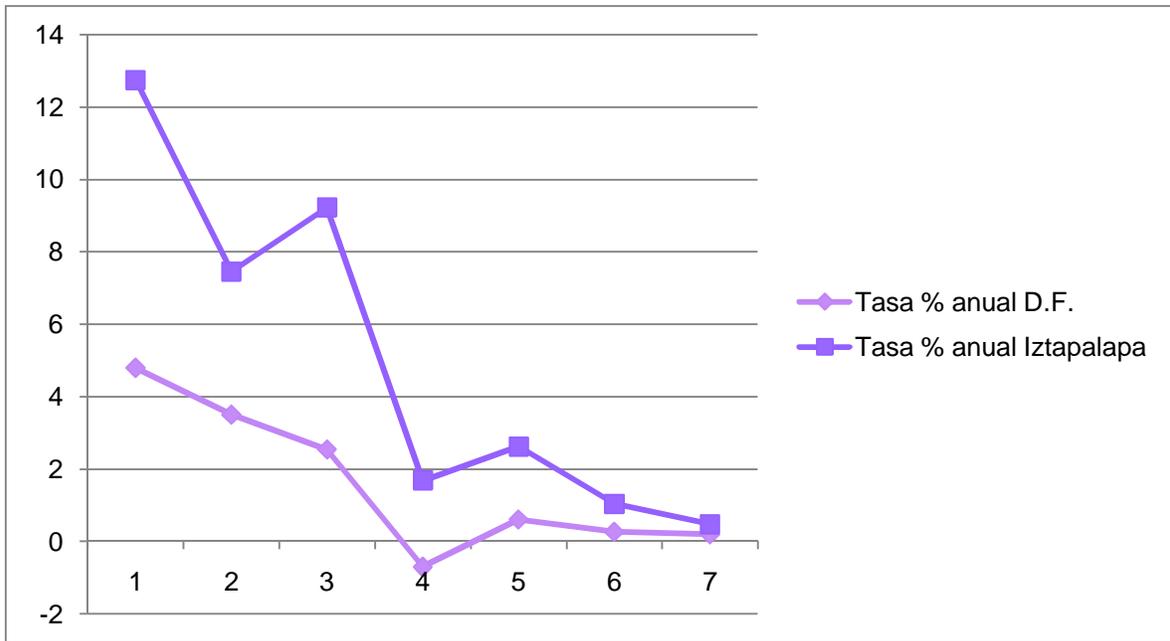
Nivel	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Pob. Izt.	254,335	522,095	1,262,354	1,490,490	1,773,343	1,815,786
Tasa % anual	12.75	7.46	9.23	1.68	1.04	0.23

Fuente: INEGI

Tabla de la Tasa Anual del D.F. y la Delegación Iztapalapa

	1960	1970	1980	1990	2000	2010
Tasa % anual D.F.	4.79	3.5	2.54	-0.7	0.27	0.27
Tasa % anual Iztapalapa	12.75	7.46	9.23	1.68	1.04	0.23

Fuente: INEGI



FUENTE: INEGI

De acuerdo a las tablas podemos notar que el comportamiento en la delegación Iztapalapa corresponde con el comportamiento a nivel estatal, sin embargo en la década de los años 90, mientras el D.F. en general tuvo números negativos demográficamente, la delegación Iztapalapa también tuvo un descenso en la tasa pero sin registrar números negativos.

2.2.1.3 Forma de Gobierno y estructura gubernamental

El Gobierno del Distrito Federal tiene en sí como ente administrativo, mantener el bienestar colectivo a través de programas y acciones que le permitan alcanzar sus objetivos, para lo anterior necesita del auxilio de Órganos Administrativos Desconcentrados que generalmente son conocidos como Delegaciones del Distrito Federal. De acuerdo al artículo 104 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal el cual contiene el fundamento legal de las Delegaciones, se establece que:

1. En la Administración Pública del Distrito Federal se contará con un Órgano Político Administrativo para cada demarcación territorial, continuando la idea señala más adelante que a estos órganos para efectos del mismo Estatuto y demás leyes se les denominará genéricamente Delegaciones.
2. En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal la Asamblea Legislativa determina el número de Delegaciones, su ámbito territorial e identificación normativa de cada una.
3. Al frente de cada órgano desconcentrado existe un Delegado de demarcación, el cual es electo en forma universal, libre, secreta y directa por los ciudadanos de cada demarcación territorial, su denominación común es de Jefe Delegacional y durará en el cargo tres años e iniciará su periodo el primero de octubre del año de elección.⁴¹

Conforme al artículo 117 del mismo Estatuto cada una de las Delegaciones tiene competencias en materia de gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, protección civil, seguridad pública, etc.

En el caso de la Delegación Iztapalapa para una mejor coordinación se establecieron en el año 2000 siete Direcciones Territoriales las cuales anteriormente eran 9 y eran denominadas Coordinaciones Territoriales, las funciones que fungían eran las mismas a las que llevan las Direcciones las cuales consisten en llevar el control territorial de cada

⁴¹ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, art. 104

uno de los límites de su dirección. Al frente de cada una de las Direcciones hay un Director y tres Subdirectores. Las actuales Direcciones territoriales son: Aculco, Centro, Cabeza de Juárez, Ermita Zaragoza, Santa Catarina, Paraje San Juan y San Lorenzo Tezonco.



DIRECCIONES TERRITORIALES. Fuente: Delegación Iztapalapa

En el año 2000 se llevaron a cabo las primeras elecciones por voto universal para Jefe Delegacional, anteriormente eran nombrados primero por el regente del Departamento del D.F. y después por el Jefe de Gobierno del D.F. A diferencia de los ayuntamientos, las jefaturas carecen de cabildos. En la Asamblea Legislativa del D.F. la Delegación Iztapalapa se encuentra representada por ocho diputados que en su totalidad pertenecen al Partido de la Revolución Democrática (PRD), desde el año de 1997 dicho partido político domina las elecciones en esta demarcación.

Relación de Delegados y Jefes Delegacionales en la Delegación Iztapalapa

➤ *Delegados*

1997-1999 Elio Villaseñor Gómez

1999-2000 Ramón Sosa Montes

➤ *Jefes Delegacionales*

2000-2003 René Arce Islas

2003-2005 Víctor Hugo Cirigo Vázquez

2005-2006 Ricardo Evia Ramírez

2006-2009 Horacio Martínez Meza

2009 Longinos García Ríos

2009 Rafael Acosta Ángeles

2009- Clara Brugada

CAPITULO III

ASENTAMIENTOS HUMANOS

3.1 Ley General de Asentamientos Humanos

A) Contexto General

El gobierno estaba a cargo de Luís Echeverría Álvarez, quién en 1976 se encontraba en su último año de ejercicio, había sido un gobierno dudoso tras lo sucedido el 2 de octubre de 1968, había sido presionado para esclarecer lo conocido como la Matanza de Tlatelolco, cuando era Secretario de Gobernación durante el periodo de Gustavo Díaz Ordaz. Durante su administración existió presión sobre la política económica, esto por un lado, por otro, intentó fortalecer, sin éxito, el papel económico del Estado a través de apoyos. En general su sexenio se caracterizó por⁴²:

- 1) Lograr una efectiva legitimación política;
- 2) Generar contrapesos ante la creciente burguesía que empezaba a tomar parte en la actividad política; y
- 3) La crisis del sistema electoral, tras lo sucedido el 2 de octubre de 1968 (la población en general se mostró indiferente en cuestión de participación en las elecciones).

Frente a dichos acontecimientos su administración fue reformista, nacionalista y neopopulista con la finalidad de atacar los conflictos que enfrentó desde el principio de su gobierno.

La importancia de señalar las condiciones del gobierno en turno durante la publicación y acontecimientos relativos al tema de asentamientos humanos se debe a que las

⁴² Ramírez Saiz, Juan M. "Carácter y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos". Edit. UNAM, México, 1983

condiciones que se enfrentaban durante esa administración fueron parte aguas para dar comienzo a la legislación en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Desde el año de 1940 y hasta mediados de 1970 la población en México presentó un crecimiento acelerado que comenzó a preocupar a los gobiernos de todo el mundo, pues era México uno de los países con mayor crecimiento urbano. Las entidades federativas contaban con ordenamientos y leyes enfocadas a la planeación pero a consideración de muchos no mostraban un adecuado uso del territorio, el Estado contaba con autoridades encargadas de atender problemas urbanos y que a su vez asesoraban a los estados en cuanto a crecimiento urbano, lo cual demostraba el centralismo estatal. Como parte de ello el presidente en turno comenzó por la descentralización a través de las Reformas y Adiciones de los artículos 27, 73 y 115 Constitucionales decretadas en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) el 6 de febrero de 1976. Aunado a lo anterior la Asamblea General de las Naciones en la Conferencia de "Habitat 1" emitió la resolución 3128 en la que se trataba el déficit de viviendas y servicios públicos debido al crecimiento de la población y que al ser un problema que enfrentaba el país resolvió apegarse a ella, entonces empezó con la transformación gradual de la legislación en la materia de ordenamiento territorial.⁴³

Previo a la Ley General de Asentamientos Humanos, existía ya una legislación en materia de asentamientos humanos, sin embargo dejaba vacíos en diversos aspectos (planeación y programación de desarrollo urbano y ordenamiento territorial); intentando abarcar un poco los puntos anteriores, en 1974 se expidió la Ley de Población, con la finalidad de fomentar una mejor distribución poblacional; sin embargo el impacto no fue el esperado.

La Ley General de Asentamientos Humanos fue publicada en 1976 resultado de una estructura jurídica enfocada a la planeación y regulación de los asentamientos humanos en el país, buscando como resultado una mejor coordinación en las acciones e

⁴³ www.urbalvictoria.gob.mx. "Marco regulatorio general". (2-05-2010)

inversiones públicas en materia de desarrollo urbano. Entre 1976 y 1977 en cada una de las entidades expedieron su propia regulación en materia de desarrollo urbano⁴⁴.

La publicación de dicha ley fue hecha el 26 de mayo de 1976 en el Diario Oficial de la Federación, la publicación de esta se dio gracias a las modificaciones hechas a la Constitución Mexicana a finales de 1975 y principios de 1976 reformándose el tercer párrafo del Artículo 27, donde se establece al Estado como ente central para dictar medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos con el fin de maximizar los recursos y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; se adiciona del 73 la fracción XXIX-C, que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que debían establecer la concurrencia de los tres órdenes de gobierno cumpliendo con lo previsto en el artículo 27; y del artículo 115 en la fracción V se faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo municipal en materia de asentamientos humanos, todo en apego a la Ley General de Asentamientos Humanos.

Cuando adecuar el marco jurídico en materia de desarrollo urbano fue ya una necesidad debido a la tendencia que venían presentando los asentamientos humanos fue necesario también crear un ordenamiento jurídico que diera respaldo a la Ley ya publicada y es como surge en diciembre de 1976 la Secretaria de Asentamientos Humanos y Obra Pública (SAHOP), (hoy denominada Secretaria de Desarrollo Social), y así consecutivamente el marco jurídico se fue complementando desde 1976 al expedirse por un lado las leyes respectivas de las entidades federativas en la materia, y finalmente por otro lado en el D.F. expedirse la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal⁴⁵.

En Diciembre de 1976, ya en el sexenio de José López Portillo se da continuación a la Reforma Administrativa y el Ejecutivo manda tres iniciativas de ley: 1) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (publicada en el D.O.F. el 29 de Diciembre de 1976);

⁴⁴ Adriana Fuentes Cortés.

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2010/04/asun_2660781_20100429_1272571217.pdf
(24-01-2010)

⁴⁵ Fue publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de Enero de 1996 y en el Diario Oficial de la Federación se publicó el 7 de Febrero del mismo año.

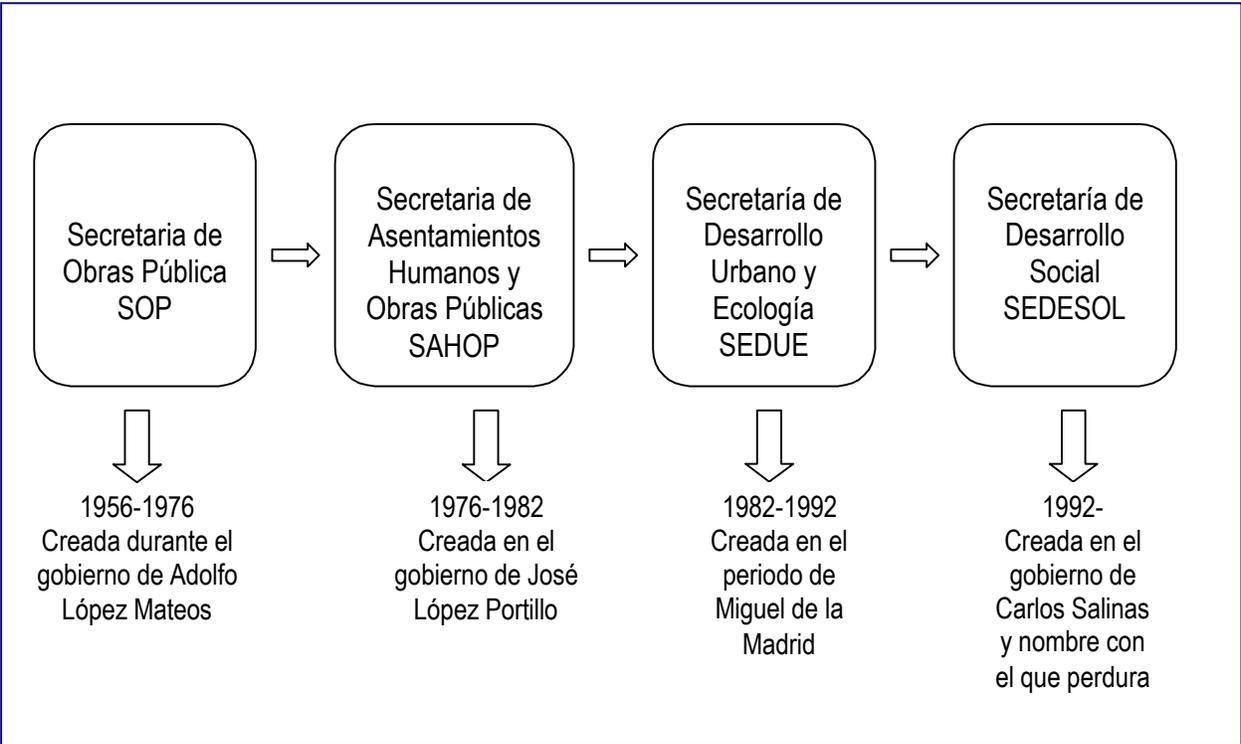
2) Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público Federal (publicada en el D.O.F. el 31 de Diciembre de 1976); 3) Ley General de Deuda Pública (publicada el 31 de diciembre de 1976 en el D.O.F.)

Ya publicada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y establecida la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), la cual se enfocaba a la planeación urbana y la construcción de obras de infraestructura; en ese mismo periodo se integra la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano la cual asume la definición de políticas y objetivos enfocados a los asentamientos humanos. En materia de medio ambiente y asentamientos humanos (referida a su relación) se crean la Subsecretaría de Mejoramiento del Medio Ambiente y la Dirección General de Ecología Urbana ambas dependientes de la SAHOP.⁴⁶ El 19 de mayo de 1978 se publicó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano en el Diario Oficial de la Federación que tuvo como objetivos:

- a) Racionalizar la distribución en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país;
- b) Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado en los centros de población;
- c) Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos,
- d) Mejorar y preservar el medio ambiente que conforman los asentamientos humanos, (*Plan Nacional de Desarrollo Urbano, 1978*). La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano pasa a ser la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano encargada de coordinar la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano y supervisando la ejecución del mismo.

⁴⁶ Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística A.C. "Antecedentes del Derecho Urbanístico en México". www.cnjur.org.mx/docs/articulos/antecedentes.pdf

La SAHOP es sustituida en 1982 por la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) debido a la crisis de la deuda que afrontaba el país y que orillo al gobierno a tomar medidas de austeridad y con ello hubo reducción de presupuestos por lo cual dicha Secretaria ya no se encargaría de obras; la nueva Secretaria contaba con tres subsecretarias que eran: Desarrollo Urbano, Ecología y Vivienda; finalmente en 1992 se crea la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) y dos dependencias gubernamentales federales y organismos desconcentrados en materia de ecología: Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA). La Secretaria ya no estaría a cargo de la planeación urbana, más bien ya sería un organismo enfocado a políticas de asistencia siendo así un organismo de Desarrollo Social. De esta forma la Secretaria encargada del Desarrollo Humano y Urbano ya no estaría a cargo de lo relativo a la Ecología y el medio ambiente, sin embargo son organismos que se auxilian y trabajan en conjunto en materia de asentamientos humanos, conservación y protección del medio ambiente.



Creación propia con datos de la SEDESOL (2010)

B) Parte Orgánica

Originalmente, cuando fue creada y publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Asentamientos Humanos el 26 de mayo de 1976 contenía 47 artículos los cuales estaban divididos en cuatro capítulos: I. "Disposiciones generales"; II. "De la concurrencia y coordinación de autoridades"; III. "De las conurbaciones", y IV. "De las regulaciones a la propiedad en los centros de población".⁴⁷ En 1981 se le adicionó a la Ley el capítulo V, denominado "De la tierra para la vivienda urbana". Posteriormente se le agregaron los capítulos VI, VII, VIII y IX; actualmente son los mismos nueve capítulos con 60 artículos.

Los capítulos son:

- I. Disposiciones Generales: contiene el objeto de la ley, los efectos (conceptos) de la ley, como se ordenaran los asentamientos humanos y su utilidad en carácter público.
- II. De la concurrencia y coordinación de autoridades: establece las atribuciones de las autoridades en materia de asentamientos humanos.
- III. De la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población: comprende la planeación y regulación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y los medios de los cuales se valdrá para llevarlo a cabo (planes, programas).
- IV. De las conurbaciones: todo lo referente a la continuidad física y demográfica que formen más de dos centros de población.
- V. De las regulaciones a la propiedad en los centros de población: se refiere a lo relacionado en el ejercicio del derecho de propiedad y los lineamientos bajo los cuales se pueden llevar a cabo dicho derecho.

⁴⁷ Velásquez Carmona, Manuel, "Política de asentamientos humanos", Aspectos jurídicos de la planeación en México, México, Porrúa, 1981, p. 263, en la revista **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, Número 86, Mayo-Agosto, 1996. Biblioteca virtual

- VI. De las reservas territoriales: habla sobre los terrenos y los criterios que los definen como territorios urbanos y de vivienda o territorios de reserva.
- VII. De la participación social: señala de qué manera se puede dar la participación social en materia de fundación, conservación, mejoramiento y crecimientos de los centros de población.
- VIII. Del fomento al desarrollo urbano: se establece el fomento a acciones e inversiones de los sectores público, social y privado en materia de asentamientos humanos con fines de desarrollo.
- IX. Del control del desarrollo urbano: Define los organismos y dependencias encargadas de vigilar que tenga efecto la ley y que se cumpla con todo lo relativo a esta.

La Ley tiene como objeto⁴⁸:

- I. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
- II. Fijar 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;
- III. Definir los principios para determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios que regulen la propiedad en los centros de población, y;
- IV. Determinar las bases para la participación social en materia de asentamientos humanos.

Asimismo las atribuciones en materia de ordenamientos territorial de los asentamientos humanos serán ejercidas de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas y los municipios (artículo 6, Ley General de Asentamientos Humanos **LGAH**).

⁴⁸ Ley General de Asentamientos Humanos, art. 1

3.1.1 Definición de Asentamientos Humanos

Partamos de que un asentamiento se refiere al establecimiento de un individuo o conjunto de individuos en determinado lugar. De acuerdo a la Ley General de Asentamientos Humanos, un Asentamiento humano es definido como *“el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran”* (Art. 2) , de acuerdo a dicha ley un asentamiento humano es el establecimiento de una comunidad, dentro del término se incluye el entorno natural y demás cosas materiales que tenga la comunidad.

Existen diferentes tipos de asentamientos, pero para el caso se dividirán en Asentamientos Humanos formales y Asentamientos Humanos Informales o Irregulares, ello dependerá del criterio en el que se encuentre el Asentamiento, ya sea dentro del esquema de planificación, esto quiere decir que se encuentre dentro de los términos de la Ley General de Asentamientos Humanos o fuera de ella.

3.1.2 Definición de Asentamiento Irregular

En el art. 19 de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Aguascalientes se señala que *“se considera asentamientos humano irregular a los núcleos de población ubicados en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, cualesquiera que sea su régimen de tenencia de la tierra”*.

De acuerdo al arquitecto Norberto Munier⁴⁹ un asentamiento irregular es aquel asentamiento que está ubicado en un área no autorizada de una ciudad. Señala que generalmente se encuentran en terrenos fiscales o propiedades privadas que pueden ser producto de demoliciones, viejos edificios, lugares que se quedaron en obra, zonas

⁴⁹ Consultor en planeamiento estratégico urbano. Obtuvo su título de ingeniero en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Creador de la revista consultada en línea denominada “Todo de Arquitectura” (2011)

de conservación o de alto riesgo que les atraen por que les ofrece oportunidades de trabajo cerca; en el caso del D.F. a diferencia de la posición que muestra el arquitecto argentino se debe principalmente a la demanda exacerbada que existe por demandas de vivienda.

Por otro lado, un asentamiento irregular o informal es definido como el establecimiento de una persona o una comunidad en un lugar que no está determinado por las autoridades como una zona que pueda ser habitada y que por dicha situación no se encuentran dentro de los lineamientos, reglas o normas establecidas por las autoridades competentes en dicho ámbito. Pueden ser establecimientos espontáneos y que por lo tanto no cuentan con derechos legales lo cual los ubica como marginados.

Los asentamientos irregulares tienden a ser densos y abarcan comunidades o individuos que se albergan en viviendas que ellos mismos construyen y donde las condiciones de vida pueden ser infrahumanas. Característica de este tipo de asentamientos es la carencia de infraestructura y de los servicios básicos, en general de los mínimos de bienestar (alimentación, vivienda, trabajo, seguridad, etc.).

3.2 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

Como se menciona, el año de 1976 fue parte aguas en cuanto a la legislación en materia de urbanismo en México tanto a nivel federal al expedirse la Ley General de Asentamientos Humanos como estatal al expedirse las leyes locales en relación al desarrollo urbano y a su planeación⁵⁰. La primera ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal fue publicada en el D.O.F. el 7 de enero de 1976 y posteriormente se hicieron las modificaciones a los artículos constitucionales relacionados (27,73 y 115).

La ley publicada en 1976 contenía cinco capítulos:

⁵⁰ Sánchez Luna, Gabriela, "Breves consideraciones sobre aspectos jurídicos de la planeación nacional y la planeación urbana en México", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México año XXVI, núm. 78, septiembre-diciembre de 1993, pp. 952-953

- IV. Disposiciones generales;
- V. De la planeación urbana;
- VI. Régimen del territorio y ordenamiento de los sistemas urbanos;
- VII. De la preservación del patrimonio cultural; y,
- VIII. De las medidas de seguridad y las sanciones.

En 1981 se hace una reforma y se adiciona un VI Capítulo denominado: “Del Recurso administrativo”.

De la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal derivan diversos reglamentos, entre ellos: Reglamento del Registro del Plan Director para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal (D.O.F. 10-Dic.-1976); Reglamento de Planes Parciales (D.O.F. 9-Dic.-1976); y Reglamento de Zonificación para el Distrito Federal (D.O.F. 23-Nov.-1976). El 3 de julio de 1987 se publicó en el D.O.F. el nuevo Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, que consideró medidas en caso de sismos, ello debido a los sismos de septiembre de 1985⁵¹.

El 29 de enero de 1996 se reforma y adiciona la Ley que ahora contendría nueve denominados Títulos en los cuales se adicionaron conceptos y lineamientos que fueron integrados en materia de urbanismo. Contenía 101 artículos.

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente se publicó el 15 de Julio de 2010 en la Gaceta Oficial del D.F. después de la publicada el 29 de enero de 1996, 14 años después. Dicha ley entró en vigor el 16 de Julio de 2010 con la finalidad de establecer las nuevas bases de ordenación política urbana de la capital a través del ordenamiento territorial. La ley cuenta con 110 artículos.

Comprende en su estructura los siguientes capítulos:

- XXI. Disposiciones Generales;

⁵¹ Sánchez Luna, Gabriela. “El crecimiento urbano del Distrito Federal (Ciudad de México) y su legislación urbanística”, en: Revista **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, Número 86, Mayo-Agosto, 1996. Biblioteca virtual. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/85/art/art13.htm>

- XXII. De la Competencia;
- XXIII. De la Planeación del Desarrollo Urbano;
- XXIV. Del ordenamiento territorial;
- XXV. De la ejecución de los instrumentos de planeación;
- XXVI. De los actos administrativos en materia de desarrollo urbano;
- XXVII. De las medidas de seguridad y las sanciones;
- XXVIII. De los medios de impugnación; y
- XXIX. De los delitos contra la regulación urbana.

Se señala en sus artículos transitorios⁵²:

- **SEGUNDO.** Se abroga la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 1996, así como todas las demás disposiciones legales que se opongan o contravengan a la presente Ley.
- **TERCERO.** Las disposiciones reglamentarias de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada el 29 de enero de 1996, continuarán en vigor, en lo que no contradigan a las disposiciones de esta Ley, hasta en tanto no se expidan otras nuevas.

3.3 Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)

A) Contexto Histórico⁵³

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) tiene su antecedente primario en el Programa Nacional de Regularización de Zonas Ejidales (PRONARZUE) en 1970 que se encontraba a cargo del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) y el Fondo Nacional del Fomento Ejidal (FONAFE);

⁵² Gaceta Oficial del Distrito Federal. Décima Séptima Época, No. 883. 15 de Julio de 2010

⁵³ www.corett.gob.mx/historia/

dicho programa tenía la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra ejidal y comunal con asentamientos humanos irregulares y representó una estrategia de organización de la vida nacional pos-revolucionaria.

En agosto de 1973 por acuerdo Presidencial surge el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como organismo desconcentrado de la administración pública federal, encargado de prevenir los asentamientos humanos irregulares por medio de expropiación de terrenos ejidales y comunales⁵⁴, dicho Comité estaría a cargo del mismo Departamento (DAAC).

Finalmente tras un crecimiento demográfico acelerado que presentaba el país y la migración que cada vez era más constante del campo a las ciudades (condiciones que dieron origen a gran cantidad de asentamientos humanos irregulares y como preocupación y atención a las condiciones insalubres que se iban dando), el 8 de noviembre de 1974 por Decreto en el Diario Oficial de la Federación se estructura una comisión y se crea la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como un organismo público descentralizado, con carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el mismo objeto que tenían sus precursoras. Este organismo está a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria (creada el 3 de enero de 1975, que antes sería el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización). En 1979 la Comisión deja de coordinarse con la Secretaría de la Reforma Agraria y pasa a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y en coordinación con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, con la finalidad de determinar las superficies a regularizar. Actualmente la CORETT esta sectorizada dentro de la Secretaría de Desarrollo Social y cuenta con mayores atribuciones de las que contaba; actualmente promueve la vinculación del aprovechamiento de terrenos de origen ejidal y comunal con la política de

⁵⁴ Terreno ejidal se refiere a la propiedad libre o comúnmente como no cautivo y de uso público, asimismo es considerado como propiedad del Estado o de los municipios. En el caso mexicano el ejido es una propiedad rural con uso colectivo, queda a cargo de los denominados ejidatarios, que son las personas a las que el Estado concede el terreno para trabajarlo. Terreno comunal es una propiedad que está al servicio de la comunidad donde se encuentra ubicada, la finalidad es que una sola persona no tenga el control total sobre este recurso. Ambos terrenos son inembargables, inalienables e imprescriptibles.

asentamientos humanos y desarrollo urbano. Proporciona su servicio en todo el territorio nacional, contando con 32 Delegaciones que a su vez tienen subdelegaciones operativas, técnicas y administrativas.

B) Objetivos

Tiene como objetivos estratégicos:

1. Regularizar de conformidad con las disposiciones jurídicas, la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal;
2. Promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

Tiene como objetivos sociales:

1. Coadyuvar con los gobiernos de los estados, municipios y Distrito Federal la celebración de convenios a favor del reordenamientos, mejoramiento e incorporación de los programas directores de desarrollo urbano;
2. Promover ante diversas instituciones para el otorgamiento de créditos orientados a la construcción y remodelación de viviendas de interés social y popular; y
3. Dar asistencia técnica y promoción para el otorgamiento de financiamiento recuperable a los núcleos agrarios que los soliciten.

Ligado a los objetivos, la Comisión tiene un carácter social que presenta las siguientes líneas de acción con la finalidad de respaldar y dar acción a sus objetivos (estratégicos y sociales):

1. Frenar el proceso espontáneo de los asentamientos humanos irregulares a través de la concertación y el diálogo entre la sociedad civil y el Estado;

2. Agilizar, mediante la descentralización, desconcentración y simplificación administrativa, los trámites que se realizan en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra bajo el régimen ejidal, comunal o federal;
3. Poner énfasis en los niveles de la sociedad de escasos recursos económicos y de necesidades apremiantes; y
4. Participar con los organismos públicos en el mejoramiento de la vivienda y en la legalización de su tenencia.

La CORETT de acuerdo a la Regla para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (8 Junio 2007) tiene como uno de sus objetivos principales contribuir a la disminución de la pobreza patrimonial dando certeza jurídica al incorporar los asentamientos humanos al ordenamiento territorial y al desarrollo urbano sustentable, mediante la regularización de la tenencia de la tierra.

3.3.1 Dirección General de Regularización Territorial

A nivel Estatal, en este caso del Distrito Federal, se cuenta con la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT), que tiene la función primordial de regularizar la tenencia de la tierra cuando se trata de propiedad privada o del gobierno del Distrito Federal.⁵⁵ Esta Dirección está adscrita a la Secretaría de Gobierno del D.F.

Su objetivo es promover y apoyar las acciones de regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal en coordinación con las delegaciones políticas. La DGRT es creada con la finalidad de proteger y favorecer el patrimonio de los sectores sociales más pobres y desprotegidos, en las zonas con grandes índices de marginación.

Entre sus responsabilidades están⁵⁶:

⁵⁵ Asentamientos Irregulares en el Suelo de Conservación del Distrito Federal, en Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F., Mayo, 2003, pág. 8

⁵⁶ <http://www.secgob.df.gob.mx/?tag=tierra>

1. Asesorar a los ciudadanos en materia de regularización de la tenencia de la tierra;
2. Llevar el registro de la colonias y zonas urbana populares susceptibles a la incorporación de programas de regularización;
3. Otorgamiento y firma de escrituras públicas, convenios y contratos que lo requieran (sólo dentro de su ámbito de competencia).

De acuerdo al artículo 42 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal corresponden a la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT). Las siguientes funciones:

- I. Promover y apoyar las acciones de regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal, así como ejecutar los programas que se deriven, con la colaboración de los Órganos Político-Administrativos y los habitantes de las demarcaciones territoriales;
 - II. Asesorar a los habitantes en materia de regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal, para la resolución de los problemas relacionados con la misma;
 - III. Proporcionar, a solicitud de los titulares de los Órganos Político-Administrativos, los elementos técnicos disponibles, para evitar la invasión de los predios y para que obtengan su desalojo, mediante el ejercicio de las acciones judiciales o administrativas que procedan;
 - IV. Llevar el registro de las colonias y zonas urbanas populares susceptibles de incorporarse a los programas de regularización;
 - V. Ser el conducto de la Administración Pública ante la Secretaría de la Reforma Agraria y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, en los asuntos de su competencia;
 - VI. Intervenir, dentro del ámbito de su competencia, en el otorgamiento y firma de escrituras públicas de los convenios y contratos que lo requieran;
-

- VII. Actuar cuando lo estime conveniente o a solicitud de parte interesada, como árbitro y conciliador en los conflictos inmobiliarios que se presenten en las colonias y zonas urbanas populares;
- VIII. Diagnosticar la factibilidad de los programas de regularización de la tenencia de la tierra;
- IX. Elaborar y proponer el proyecto técnico e integrar el expediente de expropiación por causa de utilidad pública, de aquellos predios donde se encuentren asentamientos humanos irregulares, salvo aquellos que sean de origen ejidal o comunal;
- X. Asesorar y coordinar la instrumentación del pago de las escrituras públicas, para coadyuvar al cumplimiento de los programas de regularización

En conjunto con la DGRT y la CORETT, la Dirección General de Asuntos Agrarios del D.F. coadyuva para el inicio del procedimiento correspondiente para la regularización de la propiedad rural, asimismo funge como unidad de consulta, coordinación, concertación y ejecución de acciones que permitan la promoción de políticas que fomenten la actividad agraria en el D.F.

En los últimos años ha trabajado mediante jornadas, la principal en materia de tenencia de la tierra ha sido “La Jornada Notarial” que consiste en apoyar a la gente para la regularización de sus propiedades. Asimismo ha dado asesoría jurídica en lo relacionado con pago de escrituras, juicios de intestados, testados, etc.

En el ámbito local es la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano de la delegación Iztapalapa y en específico de la Coordinación de Licencias y Uso de Suelo y la Coordinación de Regulación Territorial, quienes en conjunto con la DGRT y la CORETT realizan lo relativo a la regularización de la tierra y atienden el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares. (Art. 48-Bis, Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal)

3.3.2 La tenencia de la tierra

Tenencia de la Tierra es entendida en forma jurídica como “el conjunto de normas inventadas por la sociedad con el fin de regular el comportamiento del hombre con respecto a la propiedad de la tierra”, es así como la tenencia de la tierra define los criterios bajo los cuales se ejercen los derechos, las responsabilidades, el acceso y las limitaciones para utilizarla, controlarla y transferirla (ONU para la Agricultura y la Alimentación, 2003).

El término de *tenencia* como tal, proviene del feudalismo inglés. La palabra se deriva del latín “*tener*” o “*poseer*”, en su término legal implica el derecho de poseer tierras; sin embargo, cabe señalar que los sistemas de tenencia se caracterizan de acuerdo al país o sistema económico en que se encuentran inmersos.⁵⁷

El registro de la Tenencia...

...no es de carácter obligatorio sino potestativo. Por tal, en general los efectos que produce son declarativos y en cuanto a la forma de inscripción el sistema registral en México es un sistema predominantemente de Libros y de inscripción, debido a que el procedimiento consiste en inscribir de manera sintética, extracta las partes fundamentales del acto jurídico objeto de la inscripción (...) las inscripciones hechas en el Registro Público de la Propiedad tienen efectos declarativos y no constitutivos, de tal manera que los derechos provienen del acto jurídico declarado, no de la inscripción cuya finalidad es dar publicidad y no constituir el derecho (CONAFOVI, 2004: s/p)⁵⁸

El derecho a una vivienda adecuada es reconocido por las constituciones de muchos países, en el caso de la Constitución Mexicana parte del artículo 4 cuando dice “*Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los*

⁵⁷ John W. Bruce, *Conceptos sobre tenencia de la tierra*, Universidad de Wisconsin, Land Tenure Center, Agosto 2000. <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/12816/1/ltctb01s.pdf> (12/03/2011)

⁵⁸ Citado en el artículo “Impacto de la Tenencia de la tierra en el patrimonio” de A. Jiménez en <http://etzakutarakua.colmich.edu.mx/proyectos/curutaran/publicaciones/Tenencia%20de%20la%20tierra%20y%20patrimonio.pdf>, 30/05/2010

instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.” Establece el derecho y delimita a quien le compete procurar dicho derecho. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 señala la existencia de tres tipos de propiedad: privada, pública y social.

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

Las expropiaciones⁵⁹ solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización. La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. en consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

⁵⁹ *Expropiar: Privar a una persona de la titularidad de un bien o de un derecho, dándole a cambio una indemnización. Se efectúa por motivos de utilidad pública o interés social previstos en las leyes. Diccionario de la Lengua Española.*

Conforme a lo anterior se entiende como⁶⁰:

1. Propiedad pública: los terrenos en propiedad originaria de la Nación y terrenos asignados a instituciones públicas;
2. Propiedad social: los terrenos ejidales y terrenos comunales;
3. Propiedad privada: pequeña propiedad (tierras en áreas rurales y peri-urbanas) y terrenos urbanos.

De manera general, en la propiedad pública se distinguen los terrenos baldíos, que son terrenos nacionales que no han sido vendidos, donados o simplemente asignados para algún uso y que tampoco tienen una delimitación o medida exacta. También se encuentran los terrenos de dominio público o privado, que consta de calles o parques; los terrenos asignados a los estados y municipios para las instituciones públicas.

La propiedad social se divide por un lado en terrenos ejidales, los cuales son terrenos asignados por el Estado a núcleos de población ejidal, que tendrán derechos colectivos sobre la tierra, estos terrenos pueden expropiarse para la creación de reservas territoriales, para la regularización de la tenencia de la tierra o para otra causa de interés público; los terrenos comunales, por otro lado, son las tierras que pertenecen a los indígenas o a las comunidades por tradición, esto es, que desde antes de 1917 poseían el terreno.

La propiedad privada, se diferencia entre rural y urbana, la primera se refiere a los terrenos destinados a la agricultura, la ganadería y actividad forestal y que son principalmente fragmentaciones de latifundios⁶¹; la segunda se refiere a los bienes inmuebles (o bienes raíces).

⁶⁰ Fausto Brito, Adriana "Tenencia de la tierra, derechos a la vivienda y género. – Marco Nacional y Urbano: México" en "Serie de análisis sobre la ley, la tenencia de la tierra y el género: América Latina", 2005, ONU-HÁBITAT.

⁶¹ Entendido como una finca agraria de gran extensión que pertenece a un solo dueño.

En el sexto párrafo del artículo 27 se señala que el Ejecutivo Federal es quien otorga las concesiones con respecto a la expropiación, el uso y aprovechamiento de los recursos por parte de los particulares o por sociedades constituidas, ya que el dominio de la Nación es INALIENABLE E IMPRESCRIPTIBLE⁶².

La CORETT a través de la Ley General de Bienes Nacionales es facultada para disponer de la superficie expropiada tanto para su regularización y titulación mediante la venta a los avendados⁶³ como para la venta de los lotes a terceros.⁶⁴

Diversos autores coinciden en que el término de “tenencia de la tierra” era más comúnmente usado antes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 al referirse a la propiedad rural agraria, e incluso en la actualidad la Ley Federal de la Reforma Agraria para referirse a la apropiación de la tierra no utiliza el término mencionado sino que emplea los términos de *posesión* y *propiedad*.

De acuerdo al Programa de Desarrollo Urbano de Iztapalapa publicado en 1997, **tenencia** se define como: *la acción de poseer físicamente una superficie de tierra determinada. Puede suceder que el propietario sea poseedor de la tierra y que ambas calidades coinciden en una misma persona; o bien el poseedor ostente sólo esta calidad llegando con el tiempo a adquirir la propiedad por cualesquiera de los medios que señalen las leyes, tales como la herencia, la prescripción positiva, la donación, etc.*

De acuerdo a José Hinojosa Ortiz los abogados o legisperitos (como los llama el autor), sólo distinguen tres formas o grados de apropiación de las cosas: 1) por tenencia; 2) por posesión y; 3) por la propiedad. Se diferencian en que la *tenencia* dice que sólo implica la simple ocupación de la tierra sin pretender retenerla o apropiársela, y que por obvias razones no existe la probabilidad de contar con título alguno; por otro lado la *posesión*

⁶² **Inalienable** es aquello que no se puede enajenar (es decir, no se puede pasar o transmitir a alguien el dominio de algo o algún derecho sobre ello). Imprescriptible es aquello que no puede perder sus características principales, ni con el paso del tiempo. Diccionario de la Lengua Española, RAE, en www.rae.es

⁶³ Son los poseedores de una superficie en situación de irregularidad jurídica.

⁶⁴ Regla para la regularización de la tenencia de la tierra (Consideraciones), pág. 1-3

implica que el poseedor no sólo disfrute de la tierra, sino que pretende ser el dueño; finalmente la *propiedad* incluye la posesión directa o indirecta, y la facultad que él mismo se otorga de disponer de la tierra a voluntad para los fines que desee y más le convengan. (Formas de Tenencia de la Tierra en México, pág. 613)

Jurídicamente existen dos leyes federales que rigen o regulan la tenencia de la tierra:

1. Ley General de Asentamientos Humanos, que principalmente rige el ámbito urbano, relativo a la apropiación de terrenos para uso habitacional (más comúnmente). De acuerdo a la ONU esta ley regula la transformación de la tierra de uso rural a usos urbanos, los procesos de planeación urbana y las formas de participación social.
2. Ley Agraria Federal, rige el ámbito rural particularmente la propiedad reconocida como social (tanto la ejidal como la comunal).

Para el caso de ejidos ubicados dentro de los límites urbanos la Ley General de Asentamientos Humanos establece las condiciones bajo las cuales se da el aprovechamiento urbano de la tierra.

La regularización de la tenencia de la tierra ha significado un proceso de corrección a acciones previas y que en algunos casos han sido propiciadas por el mismo gobierno, a causa de lo denominado “clientelismo político”.

CAPITULO IV

ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA DELEGACION IZTAPALAPA

Diagnóstico

El crecimiento demográfico comprendido en las décadas de 1970 y 1980, generó una crisis habitacional principalmente en los sectores de escasos recursos, en conjunto con el escaso suelo reservado para uso habitacional y ante los requisitos establecidos para poder acceder a una vivienda, se generan los asentamientos humanos irregulares en lugares poco apropiados para la construcción de viviendas en situación digna. El crecimiento de la mancha urbana ha ido deteriorando zonas importantes de conservación, con lo que se ha puesto en peligro parte ecológica, así como sus características físicas y biológicas de las mismas. Estas zonas sobre las cuales ya no se tiene el suficiente control de su uso, están sujetas a procesos de degradación, como la contaminación por emisiones de gases, la presencia de desechos sólidos, incendios provocados, la tala de árboles, y la expansión urbana ya sea para vivienda o para comercio. (2003, Procuraduría Ambiental del Ordenamiento Territorial del D.F., PAOT).

La ocupación de esos espacios se lleva a cabo de manera ilegal, según estimaciones de la PAOT el crecimiento de los asentamientos humanos genera la pérdida de áreas boscosas en aproximadamente 495 ha. anuales y con ello de su biodiversidad. La construcción de infraestructura pública ha sido factor determinante para la proliferación de viviendas en situación irregular.

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) señala que existen dos tipos de ocupación irregular:

1. Ocupación directa del terreno por parte de la gente a quienes coloquialmente se les llama “paracaidistas”.
2. El segundo tipo se da cuando las tierras que se ocupan no han sido previamente desincorporadas de un tipo de régimen de propiedad especial como el ejidal, el

comunal, federal, municipal u otro; o no se han obtenido las autorizaciones urbanas conducentes, por lo cual la ocupación, división y fraccionamiento de la tierra resulta informal e irregular.⁶⁵

Estos promotores pueden fraccionar de las siguientes maneras:

1. El fraccionamiento se autoriza pero el propietario comienza a vender lotes sin haber introducido las obras de urbanización ni los servicios que la ley exige.
2. De manera más frecuente, el propietario fracciona y vende lotes sin haber obtenido la licencia respectiva.
3. Cuando una persona, haciéndose pasar por el propietario sin serlo, fracciona y vende lotes.

Las características de los terrenos invadidos (en el caso del paracaidismo) son generales y destacan tres factores que influyen para que sean sujetos a una invasión: su localización, sus características fisiográficas y su régimen de tenencia. (2003, PAOT)

Iztapalapa al ser una delegación sumamente poblada, representando el 1.61% de la población total nacional y en el caso del Distrito Federal representa 20.5%, es la demarcación con mayor recepción de población principalmente de bajos recursos, y que se ha caracterizado por⁶⁶:

1. Existir una distribución desigual de los recursos delegacionales;
2. Existe invasión en áreas de conservación ecológica en el cerro de la Estrella y la Sierra de Santa Catarina;
3. Una tendencia por la ocupación de suelos con riesgos de hundimiento, fallas geológicas, laderas inestables e inundaciones;

⁶⁵ Hernández, Alejandro (2005) en "Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares". SEDESOL, Septiembre 2010

⁶⁶ Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa, 1997

4. No existe una organización administrativa ni delimitada para el transporte público, por lo cual se vuelven zonas de contaminación visual, ambiental, obstrucción vial e *inseguridad pública*;
5. Establecimiento de asentamientos humanos irregulares sobre suelo de conservación o bien en zonas de riesgos y que carecen de todos los servicios básicos de bienestar;
6. Problemas de hundimientos, cavernas, minas, fallas geológicas y laderas inestables.

La delegación se ubica en un 30% sobre zona de lomas; un 20% de su extensión se encuentra sobre elevaciones topográficas y el 50% restante está sobre zona lacustre de lo que eran los lagos de Chalco-Xochimilco y Texcoco.

Uno de los problemas graves que enfrenta la delegación Iztapalapa es lo relacionado a la ocupación ilegal del suelo, lo cual constituye los asentamientos humanos irregulares. El gobierno define un asentamiento irregular como: *el área de vivienda ubicada en suelo de conservación donde está prohibida la urbanización y la construcción; estos asentamientos se ubican en terrenos de propiedad ejidal, comunal, pública federal, estatal o municipal y particular.*⁶⁷

Las características generales que presentan los asentamientos humanos irregulares son:

1. Viviendas elaboradas con materiales reciclados o de desecho, principalmente materiales improvisados;
2. Existe una degradación ambiental cuando los asentamientos se establecen en zonas de reserva;
3. Existen problemas sociales internamente (drogadicción, violencia, robos)

Hasta 2010 en el Distrito Federal se habían identificado 835 asentamientos humanos irregulares, distribuidos en las 9 delegaciones con suelo de conservación, Iztapalapa

⁶⁷ Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Iztapalapa, 1997

ocupa el noveno lugar con 38 asentamientos irregulares con una antigüedad promedio de 9 años, con un establecimiento total de 1,139 viviendas ocupando una superficie de 852 hectáreas.

4.1 Los motivos de los asentamientos humanos irregulares

Los asentamientos denominados como irregulares deben su nombre no sólo a la manera en que poseen las propiedades, sino que también por las condiciones en las cuales se encuentran la gran mayoría de los territorios, los cuales como se ha visto se distinguen por estar ubicados en zonas de reserva ecológica o bien en zonas de alto riesgo⁶⁸. México es un país muy poblado, ante esto la demanda de vivienda va en incremento, y de acuerdo a las autoridades el suelo urbano ya no es suficiente

La vivienda es un mínimo de bienestar al cual toda persona, sin importar su nivel económico, creencia religiosa, costumbres u otra característica, tiene derecho, de esto podemos señalar el artículo 4 Constitucional el cual menciona: *“Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.” (Párrafo 4)* Y continua en el siguiente párrafo *“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.* (Párrafo 5)

De acuerdo a lo anterior (artículo 4 Constitucional) al formar parte de las garantías y derechos de los mexicanos, el Estado debe de garantizar que se cumpla el que cada

⁶⁸ La clasificación de suelo común es: 1) Suelo de conservación. Los promontorios, los cerros, las zonas de recarga natural de acuífero; las colinas, elevaciones y depresiones orográficas que constituyan elementos naturales del territorio de la ciudad y de la zona rural, también, aquel cuyo subsuelo se haya visto afectado por fenómenos naturales o por explotaciones o aprovechamientos de cualquier género, que representen peligros permanentes o accidentales para el establecimiento de los asentamientos humanos, Comprende Fundamentalmente el suelo destinado a la producción agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística y los poblados rurales. 2) Suelo urbano. Constituyen el suelo urbano las zonas a las que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y por estar comprendidas fuera de las poligonales que determina el Programa General para el suelo de conservación. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal

uno de los mexicanos tenga una vivienda, bajo este argumento se establece el principal motivo de porqué la existencia de los asentamientos humanos irregulares, buscando se les garantice su derecho.

Ante la falta de respuesta del gobierno frente a la demanda de viviendas, la población comenzó a tomar medidas tales como establecerse en espacios (principalmente) públicos, parques, estacionamientos, terrenos baldíos, faldas de los cerros, zonas de conservación y arqueológicas.

Cabe destacar que en la Ciudad de México a la par (o quizás como consecuencia) del crecimiento urbano que se dio en los años 70's y 80's tiene como auge al mismo tiempo la lucha de grupos populares por el acceso a la vivienda y, ello implicó la ocupación de terrenos vacíos de forma violenta⁶⁹. Como consecuencia o medida por parte del gobierno, se comenzaron las regularizaciones y reubicaciones, sin embargo era insuficiente con respecto a la gran cantidad de demandas y familias solicitando una vivienda. Destaca en este periodo la gran cantidad de Unidades Habitacionales construidas, principalmente en la Delegación iztapalapa, en la zona que comprende actualmente a la Unidad Habitacional Vicente Guerrero (uno de los fraccionamientos habitacionales más grandes dentro de la demarcación).

Las políticas públicas aplicadas a lo largo de los años han restringido la oferta de viviendas dignas para personas pobres, entre 1952 y 1970 se aplicó una prohibición de crear fraccionamientos residenciales en el D.F., pero no por ello se crearon para las personas pobres, más bien se enfocaron a la población de clase media trabajadora que bajo estas condiciones aún las personas de escasos recursos era casi nula la posibilidad de acceder a una vivienda digna. Por lo anterior Wayne A. Cornelius señala que la intervención o no intervención del gobierno en cuanto a la accesibilidad de los pobres a una vivienda y a terrenos urbanos ha sido en su mayor parte perjudicial para los intereses de los pobres, quienes ante esa situación han tenido que valerse de las

⁶⁹ Santiago Meza, Beatriz. *Unidades Habitacionales, concentración y dispersión de la violencia social. Caso: Unidad Habitacional Vicente Guerrero, Iztapalapa.*

invasiones que han ocasionado un crecimiento exacerbado de asentamientos humanos espontáneos y en estado de precariedad con la finalidad de hacer frente a las medidas gubernamentales.

Bajo las condiciones anteriores, un alta demanda de vivienda, origino que en épocas electorales el suelo se convirtiera en parte decisiva para la inclinación de la balanza, fue lo mejor conocido como “*paracaidismo*”, que era practicado por el partido gobernante: PRI. Ese es y ha sido otro de los motivos de los asentamientos humanos irregulares o paracaidismo, el ver a la vivienda a modo clientelar para obtener votos durante las elecciones.

En el estudio realizado por la SEDESOL “*Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares*” (2010) se menciona que la formación de asentamientos humanos irregulares responde también a la actitud permisiva de las autoridades y de la sociedad misma. Asimismo es importante el hecho de que no hay sanciones claras para aquellas personas que son promotoras o promovidas para asentarse sobre suelo irregular. Por lo tanto, aunque existan lineamientos que permitan la regularización de la tierra, los frutos que han dejado no han sido del tanto favorecedor ya que así como se regularizan, se establecen nuevos asentamientos irregulares en nuevos terrenos.

4.2 Las formas de organización de los “paracaidistas”

En primer momento, hay que considerar que los paracaidistas se caracterizan por el grado de solidaridad que tienen entre ellos y la consolidación que tengan internamente.

Retomando las características generales, los paracaidistas son un grupo de personas que ocupan un área deshabitada y cuyas condiciones carecen de planeación, servicios de infraestructura y equipamiento social, pero que finalmente se dan como resultado de una participación colectiva y voluntaria del grupo de personas (López 2000).

El procedimiento para llevar a cabo una invasión la cual concluye como un asentamiento humano irregular por paracaidistas, comienza como un simple movimiento organizado para convertirse en una organización social estructurada.

Los movimientos manejan la idea de participación y democracia, bien, esta es la ideología que manifiestan, para lo anterior, la organización que se da internamente está coordinada por un líder, ya sea quién los convocó o incitó a manifestarse, así como puede ser una persona que tras la ocupación la hayan elegido mediante votación. Generalmente, tiene gran peso la personalidad que pueda tener el líder, los argumentos que maneje y la misma presencia que tenga frente a la organización.

Cuando se trata de una propiedad legal y la ocupación también lo es, los actores involucrados son, en primer instancia el propietario original o primer propietario, en segunda parte, un comprador especulador y/o fraccionador (un intermediario o una empresa de bienes raíces), este sería quien vendería al segundo comprador o quien en verdad ocupara la propiedad, también intervienen las autoridades, esto es, a través de proveer los servicios necesarios y la misma regularización de la tenencia de la tierra.

Al tratarse de un terreno adquirido de manera ilegal a través de la invasión, los líderes son la figura relevante, pues son estos los encargados, en la mayoría de las ocasiones, de planear y ejecutar el proceso de poblamiento de los predios, reclutando gente, acomodándolos y cobrando cuotas que aparentemente serán para la obtención de los servicios básicos.⁷⁰

Lo cierto es que Iztapalapa aglutina los grupos más radicales que a su vez representan una estrategia política para el gobierno en turno (Córdova, 2006).

⁷⁰ Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares. Septiembre 2010, SEDESOL

4.2.1 Frente Popular Francisco Villa (FPFV)⁷¹

De acuerdo al mismo Frente Popular Francisco Villa, este, concentra poco más de 23 mil familias y gran parte de estas familias se ubican en la Delegación Iztapalapa.

El Frente Popular Francisco Villa o los “Panchos” o los “Villistas”, como también se les conoce, surgen como una organización urbana, pero conformada por emigrantes, principalmente, provenientes de otros de los Estados del país, en su mayoría, de los Estados pobres que llegaron a la ciudad de México en busca de mejorar sus condiciones de vida.

Surgidos como un movimiento sencillo entre los años 60 y 70, consecuencia del crecimiento acelerado que comenzaba a tener el país y las concesiones de suelo que el gobierno en turno hacía, con la finalidad de obtener apoyo de la población, la práctica del paracaidismo se convierte en una estrategia para obtener beneficios, sin embargo ello significó una carencia económica y una sobrepoblación en algunas delegaciones, como el caso de Iztapalapa y Gustavo A. Madero.

Los mismos “Villistas” se catalogan como una mezcla de colonos y estudiantes, ambos, de bajos recursos. En el caso de los últimos, su adherencia al movimiento se dio como consecuencia de las represiones que el gobierno de José López Portillo comenzó a ejercer a manera de detener el paracaidismo, en 1989 son desalojados paracaidistas que se ubicaban en Lomas de Seminario, por lo cual recurren a establecerse en las islas de Ciudad Universitaria, pero posteriormente se trasladaron a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, es así como en 1989 surge como tal el Frente Popular Francisco Villa, tiempo después otros grupos, principalmente sindicatos se unen o apoyan el movimiento del FPFV.

⁷¹ Información tomada de la entrevista realizada por Gabriela Castro Díaz, Hector Magaña Vargas y Javier Pérez Durán, estudiantes de la Facultad de Estudios Superiores Zaragoza, UNAM. México, 18 Febrero 2001. Cuestiones de América No. 3 en www.cuestiones.ws/revista/n3/mar01-entrev-fpfv.htm

¿Por qué Francisco Villa? Ellos ven a Francisco Villa como el personaje incomodo de la Revolución Mexicana, un buen estratega, rebelde, que luchaba en contra de las injusticias, ellos dicen tener similitudes con él, y por eso el nombre, sin embargo ideológicamente retoman a Emiliano Zapata y Ricardo Flores Magón.

En 1997, para las elecciones de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se da una ruptura dentro del movimiento, ello porque una fracción deseaba formar parte de estas apoyando al Ing. Cuauhtémoc Cardenas, mientras que el resto no deseaba participar, es así que una parte de miembros se separa para conformar el Frente Popular Francisco Villa Independiente (FPFVI), manejando la misma ideología pero aislados de cualquier partido político.

¿Cómo realizan las ocupaciones de tierra? En palabras de Gerardo Meza⁷² (miembro del FPFVI) primero localizan el terreno e investigan sus condiciones, ello les permitirá establecer qué tipo de materiales pueden utilizar para construir sus casas provisionales; posteriormente convocan a la gente (otorgan volantes, realizan mítines relámpagos), generalmente en zonas con alto nivel de marginación. Entonces comienzan el proceso de ocupación, toman el terreno y establecen las casas con el material que tengan disponible (hule, madera, lámina, cartón, etc.), generalmente no prefieren levantarlas con tabique o materiales más sólidos ya que posteriormente viene el proceso de resistencia y probablemente sean constantes confrontaciones con las autoridades.

4.2.2 Movimiento Antorchista⁷³

El Movimiento Antorchista o Antorcha Campesina, surge en los años 70 como un movimiento de profesores y estudiantes de la Escuela Nacional de Agricultura, que tenía la ideología de ayudar a los campesinos a elevar su producción, con la finalidad de elevar su nivel de vida, asimismo buscaban que los hijos de los campesinos tuvieran la

⁷² Entrevista a Enrique Reinoso, miembro del FPFVI, "El Frente Popular Francisco Villa Independiente no es sólo un proyecto de organización, es un proyecto de vida" por Waldo Lao y Anna Flavia. México.

www.rcci.net/globalizacion/2009/fg823.htm

⁷³ www.artorchacampesina.org.mx

oportunidad de acceder al nivel universitario. El movimiento fue encabezado por un profesor de la escuela, el Ing. Aquiles Córdova Morán.

Aunque no se reconoce una fecha exacta en que se establezca que apareció el Movimiento Antorchista, si se determina el año de 1974 como oficial, que fue cuando se reunieron cerca de 30 personas y decidieron formar el grupo en el municipio de Tecomitlán, surgiendo así como un movimiento que estaba en contra de las injusticias que ocurrían en el mencionado municipio. El grupo estuvo integrado principalmente por campesinos.

Cabe señalar que en primera instancia, cuando surge el movimiento en 1974, se denomina “Antorcha Campesina”, pero en la década de los ochentas con la formación de otros grupos en las colonias populares y en distintas universidades y fábricas, como Antorcha Popular, Antorcha Estudiantil y Antorcha Obrera, que en conjunto con Antorcha Campesina terminaron conformando el *Movimiento Antorchista*.

Pese a que el Movimiento no pretende beneficios políticos, desde 1988 el Movimiento Antorchista pasó a formar parte de las filas del Partido Revolucionario Institucional, con la finalidad de contar con un respaldo legal que les permitiera alcanzar la consecución de las demandas de sus integrantes

¿Por qué Antorcha? Toman el nombre de Antorcha debido a que su finalidad ha sido alumbrar el camino al progreso para los campesinos y para el pueblo, buscando así el bienestar del pueblo Mexicano (Margarita Morán).

Es así como el movimiento surge con el propósito de organizar a los grupos pobres, a los más necesitados y desprotegidos, no sólo del campo, sino también de la ciudad, buscando asimismo terminar con las desigualdades.

Actualmente el movimiento está presente en las 32 entidades federativas y concentra cerca de 800 mil personas, entre ellas militantes y simpatizantes. Tiene un diputado federal y ha tenido dos diputados locales en Michoacán.

4.3 Las respuestas de la Administración Pública del Distrito Federal y de la Delegación Iztapalapa

Los gobiernos, tanto del Distrito Federal como de la Delegación han manifestado interés por generar los mecanismos y propuestas en torno al desarrollo sustentable, planeación urbana y gobernabilidad, y en específico de la delegación han sido los Planes Parciales de Desarrollo Urbano en Santa Catarina y el Cerro de la Estrella.⁷⁴

En 1996 inicia el proceso de planeación urbana, que tuvo como finalidad detener la irregularidad de la tenencia de la tierra. En este periodo se elaboran más estructuradamente los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en 1998 los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, ambos se derivan de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

En materia de Desarrollo Urbano el gobierno federal ha permitido el establecimiento de los lineamientos jurídicos que atienden y hacen frente al fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, dichos lineamientos han permitido el establecimiento de los Programas antes mencionados, los cuales han determinado lo denominado “Ordenamiento territorial”, esto ha generado una regulación sobre el uso del suelo, en el caso del Distrito Federal se ha tratado de un proceso de “Ordenamiento Urbano”, este pretende la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Cabe destacar que el suelo que comprende al Distrito Federal está dividido en 63,382 ha. que forman el suelo urbano y que representan el 41% de la superficie total, mientras que el suelo de conservación por ende representa el 59% con 86,774 ha.. Iztapalapa ocupa el 9no. lugar de entre las delegaciones que cuentan con áreas de conservación con 852 has.; pese a que en comparación con Milpa Alta y Tlalpan que tienen 28,375 y 25,426 has.

⁷⁴ Ibidem, pág. 44

respectivamente, la porción que tiene la delegación Iztapalapa, es mínima, lo destacable radica en que tiene dos de las principales reservas ecológicas con las que cuenta el D.F., tales son: El Cerro de la Estrella y la Sierra de Santa Catarina, la primera con un gran valor arqueológico.

Con la publicación en 1976 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Plan Director de Desarrollo Urbano en 1978, se dieron las bases para la elaboración del primer Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en el cual se hizo una zonificación de los usos de suelo de la Entidad, en 1982 se realizó una actualización, misma que contempló estudios específicos que permitieron la zonificación básica del territorio, dividiéndolo en dos zonas primarias: “Área de Desarrollo Urbano”, que se subdividió en área urbana y área de amortiguamientos; la segunda “Área de Conservación Ecológica”; sin embargo en 1987 se redefinió y se establecieron como Área de Desarrollo Urbano (ADU) y Área de Conservación Ecológica (ACE), en esta última se incluyeron 36 poblados rurales y diversos asentamientos humanos que fueron regularizados como ZEDUZ (Zona Especial de Desarrollo Controlado), mismos que fueron sustituidos en 1990 por el Programa Parcial de Desarrollo Urbano. (PAOT, 2010).

El D.F. se rige su uso de suelo administrativamente con los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano 1997, 2005 y 2008, mismos que consideran la ordenación territorial en tres rubros: suelo de conservación, suelo urbano y comunidades y poblados rurales.

Los Programas Delegacionales y los Programas Parciales tienen como función primordial hacer prevalecer el Ordenamiento Territorial procurando que con ello se genere un equilibrio entre lo urbano, lo ambiental y lo social.⁷⁵

El Ing. Cuauhtémoc Cárdenas durante los dos años que duró en el gobierno del Distrito Federal (1997-1999) impulsó un programa denominado “Programa Único de Regularización Territorial”, que surgió bajo el lema “Una ciudad para todos”. Este

⁷⁵ www.ciudadanosenred.com.mx/htm/areas/0/sanchez_barrientos.pdf, Sánchez Barrientos, Edgar. “La Expansión Urbana en Suelo de Conservación, Asentamientos Humanos Irregulares”, pág. 14

programa se apoyo en 1999 en el *Acuerdo por el que se otorgan subsidios y facilidades administrativas para la vivienda*, que fue publicado en la Gaceta Oficial del D.F. el 28 de enero de 1999. Dicho acuerdo significo un instrumento técnico que permitió la regularización de los asentamientos urbanos de origen privado o perteneciente al gobierno del D.F. y que no permitía la regularización de los asentamientos que se encontraban en zonas de conservación ecológica, sin embargo si contempló la reubicación de estas.

El Programa Delegacional de Iztapalapa dice en sus primeros párrafos que tiene razón de ser en torno al cumplimiento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, principalmente. Su fundamentación jurídica radica en los Artículos 25, 26, 27, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1,2, 4, 5, 8, 11, 12, 16, 19, 20, 21, 32, 33, 49 y 53 de la Ley General de Asentamientos Humanos; 2o., 3o., 20, 37 y 38 de la Ley de Planeación; 2o., 52, 56, 63, 64, 65, 66, 73 y 87 de la Ley Agraria; 36, 40, 42 fracción IX, 119 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; 10 fracción lo., 11, 13 fracción III y 70 de la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal; 4o., 5o., 21 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 1o., 2o., 5o., 24 y 25 del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, 1o., 2o., 3o., 5o., 6o., 7o. fracción XXIV, 9 fracción 1o., 16, 17, 19, 22, 23, 24, 25, 29, 30, 31 fracción 1o., 32, 33, 39, 41, 43, 61 y Sexto Transitorio de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal; 3o., 15, 16 y 17 de la Ley para las Personas con Discapacidad del Distrito Federal, 29 y 30 de la Ley de Protección Civil del Distrito Federal; 18, 19, 20, 21 y 23 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal; y el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal, así como en otras normas y reglamentos en materias afines⁷⁶.

Y en general el programa se rige en forma específica por lo dispuesto en los Artículos 17 y 19 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, por lo que el mismo se subordina al Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional de Desarrollo Urbano,

⁷⁶ Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa, 1997

Programa General para el Desarrollo del Distrito Federal y su contenido deberá ser congruente con el objetivo general establecido en el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.⁷⁷

El Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa de 1997, determinó como uno de los principales problemas que enfrentaba la delegación, estaba constituido por la irregularidad de asentamientos humanos ubicados principalmente en zonas de conservación y en zonas de propiedad privada. Con la elaboración de dicho programa se realizó la regularización de 1,810 ha. La DGRT tenía en proceso 27 asentamientos irregulares ubicados en propiedad privada y que comprendían cerca de 6,000 familias. Para 1998 se regularizaron alrededor de 60 asentamientos irregulares a través del Programa Parcial (CORENA, 1998).⁷⁸

El Programa de Desarrollo Urbano de la delegación contempla una planeación para el año 2020 donde se establece que alojara prioritariamente habitacionales de estratos medios y bajos [...] (considera importante) controlar el crecimiento de asentamientos en la Sierra de Santa Catarina y el Cerro de la Estrella.

El objetivo particular en materia de Ordenamiento Urbano dentro del Programa Delegacional, señala:

La Delegación Iztapalapa será la de mayor rango en el Distrito Federal, con posibilidad de alojar una población aproximada a los 2,000,000 de habitantes, lo cual representa elevar la actual densidad de 156.9 hab./Ha. a 190 hab./Ha., en las 10,815 Has. de suelo urbano disponibles, para lo cual se tienen como objetivos: la saturación de áreas baldías, la ocupación ordenada de 239 Has. de reserva territorial y la densificación general del área urbana, en particular de los 112 Kms. de corredores urbanos propuestos.

⁷⁷ Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa, 1997

⁷⁸ Ibbidem, pág. 16

De acuerdo al Programa de Desarrollo Urbano de la Delegación Iztapalapa 2005, existían en el D.F. 837 asentamientos irregulares en suelo de Conservación, en Iztapalapa se registraban 168 lo que representaba el 20% del total, de los cuales 96 se localizaban dentro de lo contemplado en los polígonos de los Programas Parciales de la Sierra de Santa Catarina y el Cerro de la Estrella (internamente 59 estaban en suelo urbano y 37 en suelo de conservación), es decir, más de la mitad de los asentamientos irregulares eran atendidos por los Programas Parciales Delegacionales. Los 72 asentamientos humanos irregulares se ubicaban en el resto de la delegación sobre suelo urbano.

En la actualidad en el Distrito Federal hay cerca de 900 asentamientos irregulares (no existen datos exactos, apenas está trabajando la delegación en el diagnóstico de los asentamientos actuales, por lo tanto son datos estimados), de los cuales alrededor de 130 se localizan en la delegación Iztapalapa, representando el 14.4 %, es decir, el 14.4% de los asentamientos irregulares en el D.F. se ubican en la demarcación de Iztapalapa, una de las más pequeñas, actualmente no se cuenta con datos exactos sobre el número de asentamientos humanos irregulares, sin embargo la delegación de Iztapalapa se encuentra trabajando en una reforma para los Programas Parciales y ya está llevando a cabo diagnósticos para dar un tratamiento (Anexo 1). Para inicios del gobierno local de Clara Brugada, el ex delegado, Horacio Martínez Meza declaró que eran 122 los asentamientos irregulares en la demarcación, de los cuales 42 se encontraban en suelo de conservación, por lo que 25 estaban en la Sierra de Santa Catarina y 17 en el Cerro de la Estrella, ubicándose por lo tanto el 34.4% de los asentamientos en suelo de conservación, y el 65.6% en suelo urbano.

En cuanto a los Programas Parciales se refiere, en Iztapalapa, como parte del tratamiento a los asentamientos humanos irregulares, sólo contempla dos, y estos están enfocados a las zonas de conservación, por lo tanto uno es aplicado para lo que comprende el Cerro de la Estrella y el otro, comprende a la Sierra de Santa Catarina (Anexo 1, Tabla de Asentamientos Irregulares en la Sierra de Santa Catarina).

Los Programas Parciales contemplan dar solución a problemas como son: el uso de suelo, la vialidad, transporte público, servicios públicos, medio ambiente, por mencionar algunos. Asimismo se considera la participación y corresponsabilidad gobierno-ciudadanos con la finalidad de mejorar las condiciones de vida (Anexo 2, Mapa de los Programas Parciales).

Las autoridades que tienen injerencia en la materia de asentamientos irregulares y que están contempladas en los Programas Parciales son: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI); la Dirección General de Regularización Territorial; Secretaría del Medio Ambiente (SMA), Secretaría de Obras y Servicios (SOS), Secretaría de Transporte y Vialidad (SETRAVI) y la Delegación a través de la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano y las Coordinaciones de Licencias y Uso de Suelo y la de Regulación Territorial.

A continuación se anexa una tabla que contempla los nuevos tratamientos a los asentamientos humanos irregulares:

ASENTAMIENTOS IRREGULARES (TRATAMIENTO)				
Reubicación de asentamientos en zonas de riesgo.	- Programas de Sustitución de vivienda	INVI	Delegación SEDUVI	
Regularización de asentamientos irregulares consolidados	- Convenios con Comisión de Regulación Espacial	DGRT Comisión de Regulación Especial	Delegación SEDUVI Secretaria de Medio Ambiente Secretaria de Gobierno	

Fuente: Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano, Delegación Iztapalapa

Una medida previa a la regularización de los terrenos (si es el caso), es la reubicación, esta medida es contemplada considerando principalmente el grado de consolidación y las condiciones físicas del terreno en donde se ubique el Asentamiento irregular, dentro de esta medida entran aquellos asentamientos que: presentan un riesgo alto, un grado

de consolidación de media a baja, así como características en su suelo con potencial productivo y ambientalmente rescatable, es así como la reubicación será una medida de prevención para evitar accidentes y desastres a los habitantes.

Cuando se trate de suelo urbano se pretenderá recuperar las zonas ocupadas por aquellos asentamientos irregulares ubicados en zonas de riesgo alto; instrumentar los mecanismos para evitar la ocupación ilegal del suelo urbano; en el caso de la ocupación de suelo destinado a equipamiento urbano, área verde y/o reserva territorial, se establecerá una política de regularización de aquellos asentamientos que sean evaluados por su viabilidad y factibilidad.

Las acciones que contemplan las autoridades delegacionales en cuanto a asentamientos humanos irregulares en suelo urbano son:

- Definir mecanismos para la regularización de la propiedad, establecer normas y regulaciones para los usos de suelo, definiendo las áreas de equipamiento y servicios urbanos.

En lo relativo a las medidas de prevención de asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación o Área Natural Protegida se pretende lo siguiente:

- Delimitar con barreras físicas el Área Natural Protegida y el Suelo de Conservación
- Crear los mecanismos que eviten la ocupación ilegal del suelo de conservación y área natural protegida
- Instrumentar una Comisión de Regulación Especial para atender aquellos asentamientos que no tengan una Norma de Ordenación Particular, para los Asentamientos Humanos Irregulares
- Instrumentar mecanismos que eviten la ocupación ilegal del Suelo de Conservación

A nivel Distrito Federal, la Dirección de Asuntos Agrarios se plantea tres tipos de políticas que dan atención a los Asentamientos Humanos, de acuerdo al nivel de consolidación:⁷⁹

1. Alto grado de Consolidación, son incluidos en una *Política de Regulación Especial*, se les determina una zonificación habitacional a fin de que dejen la zona en la que se encuentran asentados, asimismo realizan un pago compensatorio por la pérdida que su estancia pudo haber hecho a las zonas ambientales, se le conoce como *pago compensatorio por pérdida de servicios ambientales*, la finalidad de esta política es mitigar el impacto que pudo haberse generado en el suelo no apto para habitarse. Las características particulares de estos asentamientos es que es un buen número de personas con viviendas un tanto establecidas, con servicios escasos, pero básicos.

2. Medio grado de Consolidación, a este tipo de asentamientos de les realiza lo denominado “Estudio Específico”, es decir, se lleva a cabo un análisis que contempla, principalmente, el impacto a nivel región, que considera las variables físico-territoriales, urbanas, sociales y ambientales, lo anterior permite determinar si es viable una zonificación habitacional de forma total o parcial, o bien, lo mejor sea un cambio de uso de suelo.

Este tipo considera:⁸⁰

- I. Que presente algún nivel de riesgo o vulnerabilidad física, geográfica, urbana o ambiental.

- II. Que su consolidación requiera del ordenamiento urbano integral y regularización específica, por los niveles de dispersión que presenta.

⁷⁹ Ibbidem, pág. 14-15

⁸⁰ Asuntos Agrarios, tierra en Movimiento “Asentamientos Humanos Irregulares”, Dirección General de Asuntos Agrarios

- III. Que el emplazamiento represente un gran impacto ambiental en términos de alteraciones a la biodiversidad cambio de uso de suelo forestal y afectación a zona de recarga de acuíferos.
 - IV. Que los impactos urbanos que esté generando o pueda generar, como inductor de nuevas ocupaciones irregulares o de invasión de áreas de valor ambiental y de barrancas.
3. Bajo grado de Consolidación, las condiciones o características de estos asentamientos son que el grupo de personas que se posesionan de un terreno es pequeño y no representa una alta presión, por lo tanto es este caso sólo se realiza un Diagnóstico que permite determinar si puede darse una reubicación o bien, recuperar el suelo.

Este tipo trata de diagnosticar dos situaciones:⁸¹

- I. Conocer si el Asentamiento Humano irregular se le da un tratamiento de reubicación por sus características específicas.
- II. Tomar las decisiones sustentadas en políticas de conservación del suelo. Con base en las anteriores políticas, se trata de realizar las siguientes acciones:
 - a) Promover el establecimiento de zonas de amortiguamiento para la contención de la mancha urbana sobre el suelo de conservación.
 - b) Fomentar la recuperación y conservación de la calidad de los espacios rurales impactados negativamente por los Asentamientos Humanos Irregulares.
 - c) Impulsar el desarrollo de programas que eviten los impactos negativos a los espacios ambientales.
 - d) Promover un proceso interinstitucional de reordenamiento de los asentamientos humanos irregulares actuales para su control y manejo.

⁸¹ Dirección General de Asuntos Agrarios del Distrito Federal

- e) Fomentar la coordinación entre las instancias de gobierno facultadas para la vigilancia y protección de las áreas de conservación

De acuerdo a las autoridades de la Delegación Iztapalapa (Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano), en la modificación que están trabajando sobre el Programa de Desarrollo Urbano delegacional y de los dos Programas Parciales, la reubicación y la regularización de algunos predios serán las medidas para atender el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, dicha modificación ya está siendo trabajada, asimismo contemplan el desalojo de algunos predios, principalmente y como prioridad en las áreas de reserva y conservación, así como en las de alto riesgo ubicadas en los polígonos de la Sierra de Santa Catarina y el Cerro de la Estrella, cabe señalar que dichos asentamientos o comunidades son recientes, no rebasan los dos años de haberse asentado.

Sin embargo los Planes en materia de Urbanismo no han sido las únicas medidas que los gobiernos han tomado, en 1962 se crea el Programa Financiero de la Vivienda el cual formo parte de la política del Estado mexicano con el fin de establecer fideicomisos públicos y fondos para aumentar el flujo del crédito para la vivienda, a raíz de ello se creó el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), fideicomisos del Banco de México a través del cual se canalizaban los recursos de interés social.

A nivel Distrito Federal la Secretaria de Desarrollo Urbano y Vivienda, a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano es la encargada de formular los proyectos de programas y demás instrumentos de planeación en materia de desarrollo urbano, así como coordina la participación de los órganos Político-Administrativos en la formulación de los Programas de Desarrollo Urbano aplicables en las demarcaciones territoriales (Art. 50, I y XV; Reglamento Interior de la Administración Pública del D.F.); y en función de la aplicación de los programas e instrumentos de planeación del desarrollo urbano, así como coordinación, evaluación y resultados de los mismos, la encargada es la Dirección General de Administración Urbana (Ibídem, art. 50-A).

En 1972 se crea el Fondo Nacional de la Vivienda, el cual significó otro tipo de financiamiento y una posibilidad de obtener un crédito para los trabajadores. Esta modalidad se aplicó a tres sectores de trabajadores por lo cual se crearon tres fondos diferentes:

- Infonavit, para los trabajadores de cualquier empresa privada
- Foviste, para los trabajadores al servicio del Estado y
- Fovimi (ISSFAM) para los trabajadores de las fuerzas armadas

Estas oportunidades para obtener una vivienda no fueron del todo favorecedoras para los pobres dado que no en todos los casos contaban con un trabajo fijo que les permitiera tener acceso a los fondos recién creados en apoyo a la vivienda, en su mayoría era población dedicada a brindar servicios personales de albañilería y plomería, sin estar afiliados a algún tipo de prestación.

En el periodo comprendido de 1982 a 1987 se dio una crisis, que en el caso de la vivienda significó una drástica elevación de los precios de las viviendas y en el caso particular de los salarios estos disminuyeron mientras los productos, incluyendo los de primera necesidad, elevaban sus precios. Con la nacionalización de la banca en 1982 hubo un ajuste en los intereses de la vivienda de interés social, y con la alta participación de la empresa privada, el Estado no ha podido tener el control necesario para hacer frente a los cambios que sobrevinieron y que fueron desfavorecedores para los sectores de población más necesitados. (Steihgart)

De acuerdo a Cornelius las medidas que han tomado los gobiernos han sido bien intencionadas a fin de brindar atención al fenómeno, sin embargo su esfuerzo por arrojar a los invasores de los terrenos que ocupan, ha sido efectivo pero solo a corto plazo ya que al poco tiempo estos terrenos tienden a ser ocupados nuevamente ya sea por las mismas personas de la primera ocupación o por una nueva organización de personas, otro grupo de paracaidistas.

En los últimos años, de manera de apoyo, en el Distrito Federal se implementaron las Jornadas Notariales, en las cuales participa el Colegio de Notarios del D.F., la Asamblea Legislativa y la DGRT del D.F. otorgando reducción de impuestos, derechos y honorarios notariales para la escrituración de inmuebles. A partir de la primera Jornada en 2000, cada año se han ido incrementando las personas beneficiadas.

Se contempla hasta un 60% de descuento para realizar ese tipo de trámites. En este último año el objetivo fue legalizar al menos el 44% de las viviendas de la Ciudad de México. Se realizó en dos etapas, cada una cubrió 8 demarcaciones.

4.4 Las formas de negociación de los “paracaidistas”

En la actualidad las autoridades manejan la regularización de la tierra como un medio que permite atender el problema de los asentamientos humanos irregulares.

En general, hay que determinar la diferencia entre paracaidistas y asentamientos humanos irregulares, la diferencia radica en que el primer concepto es coloquialmente utilizado para denominar a un movimiento social en busca de algún beneficio o necesidad a satisfacer y que se establece en algún determinado terreno por un corto lapso de tiempo, en cambio si el movimiento prolonga su estancia y establece dentro del terreno una vivienda provisional y la demanda que hacen es solicitando una vivienda, se determina que son asentamientos humanos irregulares y que por lo tanto requerirán una atención de esa índole, implicando de esta forma un tratamiento para los gobiernos estatales y locales.

Generalmente la previa negociación surge de determinar lo que demandan, puede ser un servicio o una vivienda. Los asentamientos humanos irregulares tienden a contar con un líder, si el nuevo asentamiento forma parte o es apoyado por alguno de los Movimientos ya existentes (que generalmente así es), el líder que se elige dentro de la comunidad sólo resulta ser un intermediario con respecto al líder del Movimiento, y es el líder del Movimiento quién negocia con las autoridades.

Existen lo que determinan como Comisiones dentro de las comunidades irregulares, las cuales representan los intereses y demandas del grupo en general, estas Comisiones son las que informan a los líderes del Movimiento y son las que se encargan de recabar las aportaciones dentro de la comunidad para continuar con el Movimiento.

Dentro de los asentamientos irregulares existe una organización que se da en función a las demandas que tengan los habitantes, Cornelius distingue las demandas de tipo:

- Objetivas y percibidas, las cuales se fundamentan principalmente por las condiciones de precariedad de los terrenos, a los problemas que enfrentan ya sus verdaderas necesidades en función de su bienestar;
- Politizadas, estas las sustenta bajo la acción gubernamental, es decir, a través de lo que se percibe que el gobierno tiene competencia y compromiso para satisfacer o ayudar a las comunidades;

En el caso de algunos grupos de paracaidistas la forma en que expresan sus demandas es a través de los partidos políticos, quienes desde el punto de vista de Cornelius se vuelven a articuladores de demandas, las comunidades de este tipo han visto en esto una ventaja puesto que al sentirse resguardados o protegidos por un partido creen que sus demandas van a ser escuchadas. Otra táctica utilizada es la creación de Comités quienes son los encargados de hacer las negociaciones con las autoridades, estos presentan ante las autoridades correspondientes las solicitudes formales de ayuda, manejan generalmente la estrategia de dirigirse a los altos mandos, en el caso específico de la delegación Iztapalapa tienden a dirigirse y hacer uso de las diligencias o audiencias públicas, es decir se dirigen directamente a la Delegada Clara Brugada, quien de acuerdo a la organización que tiene para este tipo de procesos, remite sus solicitudes a la territorial que le corresponde o a la autoridad competente de acuerdo a la demanda. En caso de sus demandas no sean escuchadas los demandantes podrían ejercer presiones indirectas haciendo públicas sus demandas y saltando del nivel delegacional al nivel Distrito Federal su demanda. Otra manera de la cual se valen para

hacer ruido con su demanda es a través de la publicación de estas en periódicos que cuentan con secciones de quejas y peticiones ciudadanas. (Cornelius, 1980)

¿Qué negocian? Negocian un bien o servicio, si se trata de un bien, nos referimos a una vivienda o el lugar para edificar una vivienda, si hablamos de un servicio nos estamos refiriendo al servicio de agua potable o de luz y alumbrado público, principalmente, ya que estos son determinados como los servicios básicos prioritarios dentro de los asentamientos humanos irregulares.

¿Cómo negocian? Partamos de que la primera base de la negociación la determina el mismo asentamiento a través de la resistencia y oposición al gobierno, posteriormente se determina un pliego petitorio en donde se establecen las demandas generales del asentamiento irregular.

Lo anterior no significa que su demanda vaya a ser atendida, eso dependerá de la actitud que tome el gobierno. El gobierno puede mostrarse indiferente o bien puede atender a la demanda a través de la negociación, eso se determina conforme al diagnóstico que se haga con respecto al asentamiento humano irregular, y esto será a su vez por medio de un estudio que considere distintos aspectos, los cuales serán tocados en el siguiente apartado. Asimismo la atención puede ser inmediata o retardada, y también positiva o negativa, este último aspecto es de acuerdo desde donde se mire.

No existe un esquema determinado para establecer un régimen de negociación, más bien depende de aspectos cómo:

- Nivel de consolidación del asentamiento humano irregular
- Presión política, económica, social, cultural y ambiental que pueda causar.
- Impacto del tipo de presión que ejerce
- Lugar en que se establece el asentamiento humano irregular, y
- Condiciones en las que se encuentra el terreno en el que se establecen.

La regularización se establece como un medio que permite dar certeza jurídica, sin embargo dentro de las negociaciones para concluir en dicha regularización, se contempla la parte monetaria. En el caso de los asentamientos humanos irregulares ubicados en zonas de reserva o de conservación, es la SEMARNAT aquella que establece los medios para cubrir los daños causados al medio ambiente y a la zona ecológica, en la mayoría de los casos se trata de una suma de dinero.

Asimismo cabe destacar la participación del gobierno en la negociación es ad hoc, esto, porque primero se da el asentamiento y luego participa la autoridad y en la mayoría de los casos se muestra demasiado tolerante. Sin embargo si no existe negociación, y las autoridades no se muestran permisivas, sino por el contrario, actúan de acuerdo a la ley o se valen de los medios legales, con respecto a lo anterior en vez de negociar generan presión sobre los grupos sociales que se encuentran involucrados a través de liberación de órdenes de aprehensión en contra de los líderes de las comunidades o de los líderes de los movimientos.

4.5 PROPUESTAS O CONCLUSIONES

Conclusiones

El periodo comprendido entre 1970 y 1980 significó para el país, y en específico para el Distrito Federal un periodo de crecimiento demográfico que también trajo consigo un conjunto de condiciones que alertaron a los distintos niveles de gobierno en la toma de decisiones.

Como medida en la década de 1970 dio inicio un proceso de urbanización, enfocado a la situación demográfica en que se encontraba el Distrito Federal debido a las constantes migraciones de otros estados a la capital, el proceso se dio a consecuencia de ir en busca de nuevas oportunidades de vida y del bienestar social y familiar. El inicio de esa década estuvo marcado por los impactos que dejaron los movimientos sociales, las principales pronunciaciones y manifestaciones se dieron en busca de una vivienda digna y decorosa. Tras el movimiento de 1968 y con ello la denominada “Matanza de Tlatelolco” la población estaba muy resentida, y con ello vinieron más movimientos, de los cuales destacan el movimiento Antorchista y el movimiento del Frente Popular Francisco Villa.

Por lo anterior se establece que la década de 1970 y 1980 fueron periodos de auge de los movimientos sociales en busca legítima del acceso a la vivienda y en busca de lo que se denominó “Justicia Social”. Debido a la falta de atención de las autoridades ante la demanda de vivienda, comenzaron las ocupaciones ilegales, las primeras fueron de la manera violenta y con la oposición de las autoridades.

Teóricamente el término correcto para llamar a dichas ocupaciones es “asentamientos humanos irregulares” pero coloquialmente se utiliza el de “paracaidistas”. De acuerdo con los antecedentes que tiene este último término en materia de vivienda surge en la década de los 80 utilizado de manera clientelar por los partidos políticos. El clientelismo político se ha convertido en una institución informal, con un impacto relevante

socialmente hablando. En América Latina puede distinguirse el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción, como característica de las instituciones aparentemente democráticas; en donde existe la actividad de intercambio de bienes o servicios por votos o apoyo político.

El principal motivo de la ocupación del uso de suelo es debido a la carencia de suelo disponible para el uso habitacional, los asentamientos ubicados en tierras de suelo de conservación han sido principalmente fraccionamientos clandestinos, en el que se fraccionan los lotes de tierra y se venden en sustitución del verdadero propietario.

Como se menciona, los principales impactos que tienen este tipo de asentamientos irregulares es en el aspecto ambiental, provocando contaminación y en carácter de salud pública pues los desechos sólidos crean focos de infección.

En la actualidad existe una alta presión urbana, ello ante el crecimiento demográfico que ha presentado México, sin embargo, con respecto al II Censo de Población y Vivienda del 2005, realizado por el INEGI y el último Censo de Población realizado en 2010 se puede ver que hubo un descenso en la población de la delegación Iztapalapa, durante el II Censo de 2005, la delegación tenía 1 820 888 habitantes y de acuerdo con el último Censo Poblacional 2010, la demarcación tiene 1,815,786, lo que significa un descenso de 5 102 habitantes.

La ocupación constante de suelo de conservación ha desencadenado problemas que se vuelven difíciles de frenar. A pesar de los Planes, Programas y acciones gubernamentales en materia de Ordenación y Regulación Territorial a manera de detener las ocupaciones irregulares, estas acciones han sido insuficientes ya que el impacto ha sido mayor que el efecto causado para mitigar el conflicto.

Pese al interés que en los últimos años han mostrado las autoridades para detener el problema de los asentamientos humanos irregulares a través de políticas de regularización y el estatus jurídico que han establecido, cuyos efectos han sido

insuficientes, pues aunque se regularicen los asentamientos irregulares y los terrenos ocupados, existen otros factores a los que la regularización no presta mucha atención como es el caso de las condiciones de precariedad que existe debido a la falta de servicios y equipamiento básico; por otro lado, también están las cuestiones naturales donde se involucran las condiciones del terreno que por lo regular son lugares de riesgo y con consecuencias ambientales importantes.

Como consecuencia de la regularización, posterior a las medidas tomadas por los gobiernos ante el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, en los periodos posteriores a los años 70 y 80 se dio la mayor creación de Unidades Habitacionales, en las que tiende a abundar la delincuencia, en las Unidades habitacionales se concentra el 24.4% de la población total del D.F. de las cuales el 64% tiene antigüedad de más de 10 años.

Los servicios básicos con los que cuentan los pobladores después de la regularización son mínimos y logrados tras arduas negociaciones, estos servicios logrados son subsidiados por las autoridades y por los impuestos que pagamos los ciudadanos con viviendas regulares. La falta de espacios recreativos en las Unidades Habitacionales ha sido causa del incremento en la delincuencia en la demarcación debido a la ociosidad de los jóvenes. La población gana alrededor de 1 salario mínimo por día y por familia, y en general alrededor del 63% de quienes demandan una vivienda, tienen un ingreso inferior a 5 salarios mínimos.

Las políticas que actualmente se aplican en base a la ordenación territorial y control ambiental, han tenido como finalidad determinar mecanismos estables y provechosos para los asentamientos humanos, asimismo pretenden el mejor aprovechamiento de los recursos naturales.

Uno de los obstáculos principales de una ordenación territorial real en el Distrito Federal y sobre todo en la delegación Iztapalapa han sido los intereses particulares de algunos servidores que no les ha convenido la ordenación territorial. En la actualidad la demanda

de vivienda es superior a la oferta existente, por lo que es absurdo que de acuerdo al Programa de Desarrollo delegacional se establezca que la Delegación cuenta con una capacidad para 2, 000, 000 de habitantes, y que este contemplada para construcciones “prioritariamente habitacionales de estratos medios y bajos”, lo que me parece una de las pautas para permitir y determinar la marginación de la población. Cabe por lo tanto destacar que es de las delegaciones más marginadas, con un alto porcentaje de población analfabeta y pobre.

Es determinante la cuestión política que existe en la delegación Iztapalapa, ya que al concentrar una sexta parte de la población total del Distrito Federal, electoralmente también representa casi un millón de votos. Territorialmente también es importante que concentra avenidas como: Churubusco, Av. Ermita Iztapalapa, Periférico, Av. Tláhuac, Av. Rojo Gómez, Av. Zaragoza, y ocupa el primer lugar en transporte con 298 rutas; tiene uno de los centros de comercio más importante en el D.F. como lo es la Central de Abastos.

De lo anterior la importancia política que representa la demarcación para los partidos políticos durante las elecciones

Propuestas

- Actualización constante del Programa de Desarrollo Delegacional, ya que existen cambios, principalmente demográficos que implican ajuste de políticas en materia territorial.
- Mayor certeza jurídica, que a su vez debe ser más accesible y flexible, en el caso de Iztapalapa existen terrenos y propiedades que no están escrituradas como lo requiere la ley debido a los altos costos y al trámite burocrático que implican, cabe considerar que si la población que determinan que existe en la delegación (de estratos medios y bajos) tiene recursos escasos, recurrirá a incurrir en evasiones.

- Menos populismo y más política, Iztapalapa ha funcionado debido a su situación demográfica para el acarreo político del gobierno en turno en la demarcación.
- Creación de un organismo que esté integrado por las instancias involucradas en materia de asentamientos irregulares para realizar estudios a fondo y buscar la reubicación o alternativas para los pobladores de los lugares ocupados.
- Actuar penalmente contra aquellas personas que lucren con las necesidades de los demás en materia de vivienda.

Ante las condiciones permisivas, por parte del gobierno de los tres niveles y la muy limitada existencia de sanciones claras en cuanto a la promoción y la acción misma de asentarse de manera irregular, muestran claramente el aún vacío en materia de ordenación territorial, aunado a la insuficiente oferta de suelo para uso habitacional con costos accesibles para la gente de escasos recursos.

Tal y como se menciona en el capítulo I, uno de los objetivos del Estado es mitigar la escases, es por ello que debe de atender las demandas de la sociedad sin importar la posición económica, cultura, costumbres o raza, actuar con equidad en función del bien común y en busca del orden social.

Cabe señalar que Iztapalapa se distingue en el Distrito Federal como una demarcación con identidad culturalmente hablando, más allá de los problemas sociales que pueden darse como la violencia, es una demarcación con cultura propia, tradiciones e historia que la distingue del resto, una identidad que involucra a cada uno de sus habitantes.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel (et al). Teoría de la Administración Pública. México, 1992.
- Álvarez Enríquez Lucía. Distrito Federal: Sociedad, Economía, Política y Cultura. UNAM, México, 1998.
- Aristóteles, La Política. Edit. Nuevo Talento, México, 2005.
- Artículo “Impacto de la Tenencia de la tierra en el patrimonio” de A. Jiménez
- Azuara César (2002), Asentamientos humanos irregulares en la Sierra de Santa Catarina, Delegación Iztapalapa, D.F. 1990-2000, Tesis, UNAM, Fac. Ciencias Políticas y Sociales, México
- Bizberg Ilán y Francisco Zapata (coordinadores). “Los grandes problemas de México”, Tomo VI.- Movimientos Sociales. COLMEX, México, 2010
- Colegio Nacional de Jurisprudencia Urbanística A.C. “Antecedentes del Derecho Urbanístico en México”. www.cnjur.org.mx
- Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares. Septiembre 2010. ^{SEDESOL}
- Entrevista a Enrique Reinoso, miembro del FPFVI, “El Frente Popular Francisco Villa Independiente no es sólo un proyecto de organización, es un proyecto de vida” por Waldo Lao y Anna Flavia. México.
- Entrevista realizada por Gabriela Castro Díaz, Hector Magaña Vargas y Javier Pérez Durán, estudiantes de la Facultad de Estudios Superiores Zaragoza, UNAM. México, 18 Febrero 2001. Cuestiones de América No. 3 en www.cuestiones.ws
- Fausto Brito, Adriana “Tenencia de la tierra, derechos a la vivienda y género. – Marco Nacional y Urbano: México” en “Serie de análisis sobre la ley, la tenencia de la tierra y el género: América Latina”, 2005, ONU-HÁBITAT.
- González, Florentino, “Elementos de Ciencia Administrativa”. Edit. SINAPSIS, Colombia, 1994
- Gopar Chávez, Martha E. “Formas de Organización de los Asentamientos Irregulares en la Sierra de Santa Catarina: Estudio de caso (Predio Lomas del

Paraíso), Tesina para la Licenciatura en Sociología. UAM Iztapalapa, México, 2004

- Guerrero Orozco, Omar (et al). En el “Léxico de Política”. UNAM, México, pág. 4
- Guía Turística de la Delegación Iztapalapa. Ed. Gobierno de la Delegación Iztapalapa, México 2003.
- Heller, Hermann. Teoría del Estado. Edit. FCE, México, 2002.
- Hernández, Alejandro (2005) en “Diagnóstico sobre la falta de certeza jurídica en hogares urbanos en condiciones de pobreza patrimonial en asentamientos irregulares”. SEDESOL, Septiembre 2010
- John W. Bruce, Conceptos sobre tenencia de la tierra, Universidad de Wisconsin, Land Tenure Center, Agosto 2000. En <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/12816/1/ltctb01s.pdf>
- Moreno, Rodrigo. “La regularización territorial del Distrito Federal” en www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/61/pr/pr7.pdf
- Ortega Mendoza, Tanya V. (s/f): Iztapalapa: referentes de identidad social. Versión electrónica en la página del ICESI. México
- Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. México. Ed. Porrúa. México. 2003
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del D.F., “Asentamientos Irregulares en el Suelo de Conservación del Distrito Federal”, Mayo, 2003, pág. 8
- Ramírez Saiz, Juan M. “Carácter y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos”. Edit. UNAM, México, 1983
- Ramírez Ramírez, Guadalupe y Rodríguez Oropeza Tania E. “Asentamientos Humanos y Sustentabilidad en la Sierra de Santa Catarina”. Tesis propuesta para la Licenciatura en Sociología, UAM, Iztapalapa. México, 2002
- Reyes Ponce, Agustín. Administración Moderna. Edit. Limusa, México, 2005.
- Rosales Sánchez, Jessica, “La desconcentración administrativa en el Distrito Federal; el caso de la Delegación Iztapalapa, alcances y limitaciones”. Tesis para obtener el Título de Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 2009.
- Sánchez Barrientos, Edgar. “La Expansión Urbana en Suelo de Conservación, Asentamientos Humanos Irregulares”, en www.ciudadanosenred.com.mx

- Sánchez Lozano, Hernández Jiménez Carlos. “La urbanización de asentamientos irregulares en la delegación Iztapalapa”. Licenciatura en Sociología, UAM, México, 2004.
- Sánchez Luna, Gabriela, "Breves consideraciones sobre aspectos jurídicos de la planeación nacional y la planeación urbana en México", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, México año XXVI, núm. 78, septiembre-diciembre de 1993
- Sánchez Luna, Gabriela. “El crecimiento urbano del Distrito Federal (Ciudad de México) y su legislación urbanística”, en: Revista **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, Número 86, Mayo-Agosto, 1996.
- Santiago Meza, Beatriz. Unidades Habitacionales, concentración y dispersión de la violencia social. Caso: Unidad Habitacional Vicente Guerrero, Iztapalapa
- Schteingart, Martha, (coordinadora). “Espacio y vivienda en la Ciudad de México”, Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1991, 317 páginas.
- Uvalle Berrones, Ricardo en “La Administración Pública como ciencia social tecnológica”, México.
- Uvalle, Berrones Ricardo. “El Estado, el mercado y la Administración Pública: Un enfoque público de su relevancia institucional” en la revista “Estudios Políticos” No. 23, Enero-Abril 2000.
- Velásquez Carmona, Manuel, "Política de asentamientos humanos", Aspectos jurídicos de la planeación en México, México, Porrúa, 1981, p. 263, en la revista **Boletín Mexicano de Derecho Comparado**, Número 86, Mayo-Agosto, 1996.
- Wayne A. Cornelius, “Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México y la política”; Fondo de Cultura Económica, 1980
- Wilhelm, Friedrich Hegel, “Principios de la filosofía del Derecho”, Edit. Sudamericana, 2^{da} Edición, Argentina, 2004
- Ziccardi, Alicia. “Políticas de inclusión social de la Ciudad de México”, en Retos para la integración social de los pobres en América Latina”. México

Documento Oficiales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- Ley General de Asentamientos Humanos
- Diario Oficial de la Federación
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal
- Gaceta Oficial del Distrito Federal
- Programa Delegacional: Iztapalapa
- Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Iztapalapa
- Reglas para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

PÁGINAS WEB

- www.cultura.df.gob.mx
- www.df.gob.mx
- www.iadb.org
- www.iztapalapa.gob.mx
- www.jornada.unam.mx
- www.sma.df.gob.mx
- www.gobernacion.gob.mx
- www.elsiglodetorreon.com.mx
- www.urbalvictoria.gob.mx. “Marco regulatorio general”
- www.sil.gobernacion.gob.mx
- www.corett.gob.mx
- www.rcci.net
- www.artorchacampesina.org.mx
- www.inegi.gob.mx

ANEXOS

Anexo 1 Tabla de Asentamientos Irregulares en la Sierra de Santa Catarina

Anexo 2 Mapa de los Programas Parciales

Anexo 3 Estimaciones sobre la magnitud del problema de la irregularidad o falta de certeza jurídica.

No.	Nombre	Localización	Superficie aprox. (ha)	Viviendas (aprox.)	Nivel de consolidación (a)	Nivel de riesgo (b)	Situación jurídica
Sierra de Santa Catarina			17.09	707			
Subtotal PE			8.36	255			
1	Ampliación La Loma	Al final de Av. La Cañada (San Pablo)	0.27	9	Medio-bajo	Alto	Preservación Ecológica
2	Barranca Cerro Azul	Adolfo López Mateos (Lomas de la Estancia)	4.62	55	Medio	Alto	Preservación Ecológica
3	Cuapiaxco	Miguel de la Madrid / San Francisco Apolocalco	0.64	39	Bajo	Bajo	Preservación Ecológica
4	Las Cabras	Al final de la calle Dátil (Xalpa)	0.09	5	Bajo	Alto	Preservación Ecológica
5	Mina San Martín	San José Buenavista	0.92	54	Medio	Alto	Preservación Ecológica
6	Paraje Tetecón / 6 Cerradas	Faldas del volcán Xaltepec	0.27	10	Bajo	Alto	Preservación Ecológica
7	San Pedro Xaltepec / San Rafael	Faldas del volcán Xaltepec	1.55	83	Alto	Alto	Preservación Ecológica
Subtotal ANP			7.96	398			

8	Apolocalco / El Zapote	San Francisco Apolocalco	0.08	7	Alto	Medio	Preservación Ecológica (ANP)
9	Coronillas II / La Capilla	Xalpa	0.31	20	Bajo	Bajo	Preservación Ecológica (ANP)
10	La Joya / Lomas del Paraíso	Lomas de la Estancia	0.44	30	Medio-bajo	Medio	Preservación Ecológica (ANP)
11	Lomas del Pedregal	Miravalle	4.99	250	Bajo	Medio	Preservación Ecológica (ANP)
12	Mina Rayas	Al final de la calle Arzón (San Pablo)	0.06	1	Medio	Medio	Preservación Ecológica (ANP)
13	Potreros / Lomas del Paraíso	Lomas de la Estancia	0.03	2	Bajo	Medio	Preservación Ecológica (ANP)
14	Potrero Hondo / Lomas del Paraíso	Lomas de la Estancia	0.42	31	Medio	Medio	Preservación Ecológica (ANP)
15	Tres Cruces (Cerrada de Tres Cruces, Calle Veracruz, Cerrada Veracruz y Cerrada Diana Laura)	Xalpa	0.99	32	Medio-bajo	Medio	Preservación Ecológica (ANP)
16	Valle Nacional	Ixtlahuacan	0.64	25	Bajo	Alto	Preservación Ecológica (ANP)
Subtotal ER			0.77	54			
17	Callejón de Fresno	Xalpa	0.03	3	Medio	Bajo	Equipamiento Rural

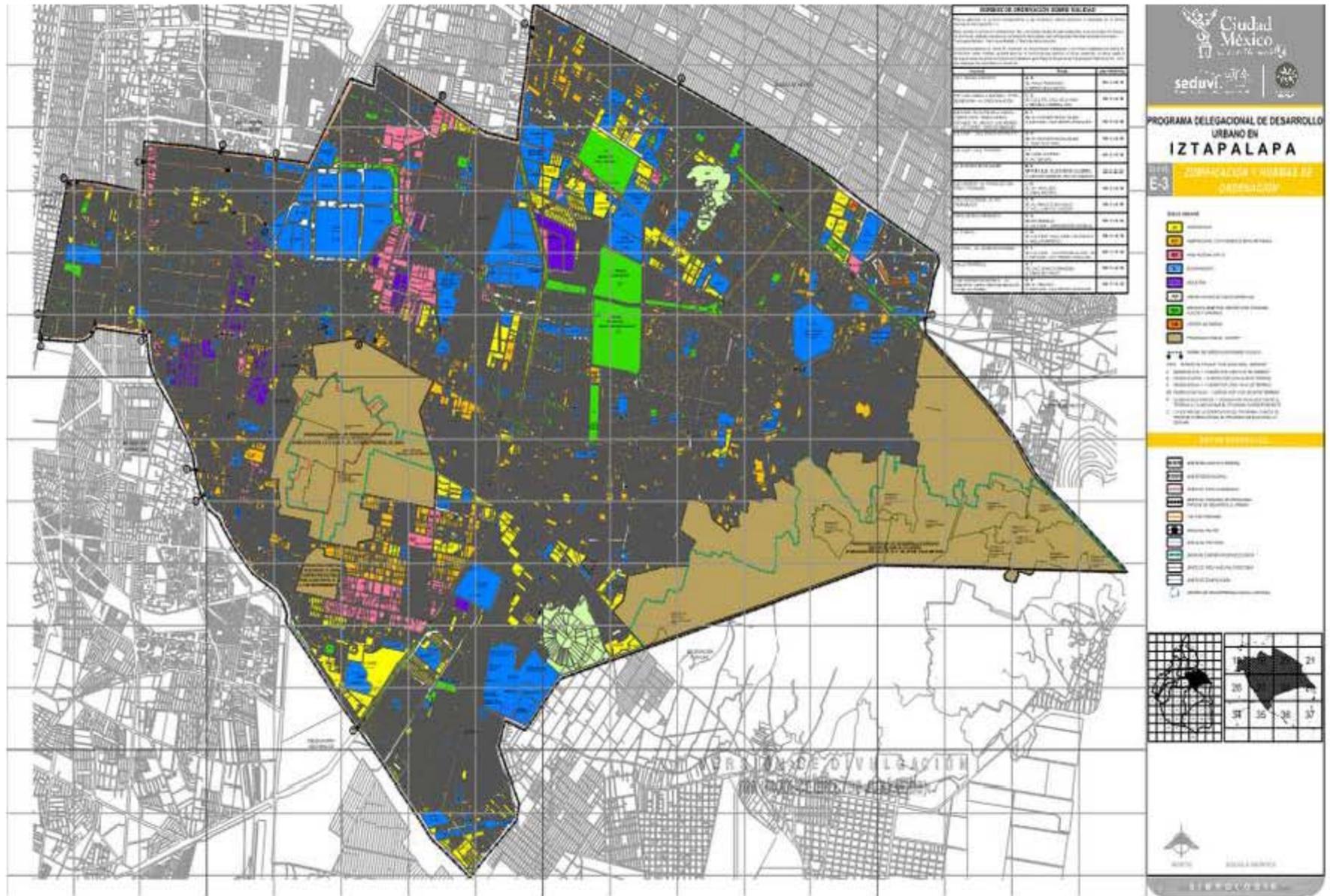
18	El Tanque	Lomas de la Estancia	0.31	16	Bajo	Alto	Equipamiento Rural
19	Palmillas Campestre Potrero	Campestre Potrero	0.22	16	Alto	Medio	Equipamiento Rural
20	Taxco	Xalpa	0.17	14	Alto	Medio	Equipamiento Rural
21	Xolalpa	San Francisco Apolocalco	0.04	5	Alto	Bajo	Equipamiento Rural
Cerro de la Estrella			10.58	466			
1	Ampliación Fuego Nuevo / 7 Familias	Ampliación Fuego Nuevo	0.11	10	Alto	Medio	Preservación Ecológica (ANP)
2	Ampliación La Nopalera	Al final de las calles Jazmín y Tulipán (Paraje San Juan Cerro)	0.17	15	Alto	Alto	Preservación Ecológica (ANP)
3	Ampliación Veracruzana I / Zopilocalco	Al sur de la colonia Ampliación Veracruzana	0.1	12	Bajo	Bajo	Preservación Ecológica (ANP)
4	Ampliación Veracruzana II	Al sur de la colonia Estado de Veracruz	0.02	1	Bajo	Bajo	Preservación Ecológica (ANP)
5	Barranca El Zapote	Al poniente de la colonia Paraje San Juan Cerro	0.05	7	Bajo	Bajo	Preservación Ecológica (ANP)

6	Cerrada Loma Encantada	Al oriente de la colonia Estrella del Sur	0.02	5	Bajo	Bajo	Preservación Ecológica (ANP)
7	CUFAS	Al oriente de la colonia Ampliación Mirador	1.49	15	Bajo	Medio	Preservación Ecológica (ANP)
8	El Hoyo	Al oriente de la colonia Valle de Luces 3a. Sección	0.14	7	Medio	Alto	Preservación Ecológica (ANP)
9	Guardabosques	A ambos lados de la carretera escénica al Cerro de la Estrella	0.42	30	Bajo	Bajo	Preservación Ecológica (ANP)
10	Loma Bonita	Al norte de la colonia Fuego Nuevo	0.52	65	Medio	Bajo	Preservación Ecológica (ANP)
11	Maclaloché	Al oriente de la colonia Valle de Luces 3a. Sección	1.27	50	Bajo	Alto	Preservación Ecológica (ANP)
12	Matlálóc	Al oriente de la colonia Valle de Luces 3a. Sección	1.15	19	Medio-bajo	Medio-alto	Preservación Ecológica (ANP)
13	Matlatzín	Al oriente de la colonia Valle de Luces 3a. Sección	1.81	42	Medio	Medio-alto	Preservación Ecológica (ANP)

14	Maravillas	Al oriente de la colonia Valle de Luces 3a. Sección	3.31	188	Alto	Alto	Preservación Ecológica (ANP)
Total de los 2 polígonos			27.67	1173			

(a) Nivel de consolidación: se estableció el nivel de consolidación con base en la tipología de vivienda predominante en el asentamiento y la dotación de servicios

(b) Nivel de riesgo: se estableció el nivel de riesgo con base en las características de la zona (laderas, cortes, rellenos, etc.)



Estimaciones sobre la magnitud del problema de la irregularidad o falta de certeza jurídica.

Fuente	Año	Lugar	Estimación
UNAM-Sedesol. Identificación de mecanismos de regularización de suelo en áreas aptas para el desarrollo urbano	2006	Nacional	15% de la demanda de suelo no es atendida por el sector formal, por lo que se satisface a través de la irregularidad. Las estimaciones más conservadoras establecen que al menos 50% del área urbana actual de las ciudades mexicanas se ha desarrollado a partir de asentamientos irregulares.
Alejandro Hernández, Corett	2005	Nacional	50% de desarrollo urbano se ha dado como consecuencia de los procesos de ocupación irregular, seguidos por procesos de regularización.
Instituto Mexicano de Estudios Patrimoniales	2007	Nacional	De los 24 millones de inmuebles que existen en el país, 15 millones no cuentan con escrituras, lo que equivale al 60.7% .
Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. INEGI	1992	Nacional	1.7% de viviendas propias, totalmente pagadas, sobre suelo irregular
Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. INEGI	2002	Nacional	0.7% de viviendas propias, totalmente pagadas, sobre suelo irregular
Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. INEGI	2008	Nacional	29.1% de viviendas (propias o que están siendo pagadas) sin escrituras.
Corett, publicado en <i>Estado Actual de la vivienda 2008</i> .	2008	Nacional	A nivel nacional se fraccionan de manera irregular 90 mil lotes

			al año
Jan Bazant	2001	DF	En 2001, el crecimiento de la ZMVM se da en 88% sobre tierras ejidales y comunales y sólo 12% sobre tierras privadas.
Dirección General de Análisis y Prospectiva (SEDESOL) con datos del Gobierno de Querétaro	2008	Querétaro	31.6% de los lotes de 8 municipios de la entidad con información, se encuentran en asentamientos irregulares.

Fuente: Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares, 2010