



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN ARQUITECTURA CAMPO DE CONOCIMIENTO ANÁLISIS,  
TEORÍA E HISTORIA

**EL POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN  
EL CASO DE SAN ANTONIO TECÓMITL EN LA DELEGACIÓN MILPA ALTA**

Tesis

Que para optar por el grado de:  
MAESTRO EN ARQUITECTURA

Presenta:

**TANIA MONTSERRAT GARCÍA RIVERA**

Tutor:

Arq. Alejandro Emilio Suárez Pareyón [Facultad de Arquitectura]

Sinodales:

Dra. Nayhelli Ruiz Rivera [Instituto de Geografía]

Mtro. Eduardo Torres Veytia [Facultad de Arquitectura]

Dr. Ángel Mercado Moraga [Facultad de Arquitectura]

Mtro. Francisco Platas López [Facultad de Arquitectura]

Ciudad de México, enero 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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







*Para Leonel*



# ÍNDICE

## **INTRODUCCIÓN**

Presentación	13
Problemática	16
Preguntas de investigación	21
Objetivos	22
Justificación	23
Metodología	25

## **CAPITULO I. MARCOS DE REFERENCIA**

### **I.1. Marco Contextual**

I.1.1. La urbanización de la ciudad de México sobre las tierras comunales y ejidales	37
I.1.2. El poblamiento en el suelo de conservación	56

### **I.2. Marco Teórico**

I.2.1. La irregular como una constante del crecimiento urbano	67
I.2.2. El rompecabezas imposible: los factores jurídicos, sociopolíticos e institucionales del ordenamiento del territorio	74

## **CAPÍTULO II. SAN ANTONIO TECÓMITL: UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN**

II.1. La Delegación Milpa Alta	95
II.2. Descripción de San Antonio Tecómitl	101
II.3. Formas de producción del espacio habitable	119
II.4. Procesos de poblamiento e irregularidad urbana	133



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

<b>CAPITULO III. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN SAN ANTONIO TECÓMITL</b>	
III.1. Los instrumentos de regulación	156
III.2. Las instituciones que regulan el ordenamiento territorial	172
III.3. Los proceso de atención a los asentamientos humanos irregulares	183
III.4. Los problemas de implementación del ordenamiento territorial	196
<b>CAPITULO IV. LAS INCAPACIDADES DEL ESTADO PARA REGULAR EL TERRITORIO</b>	
IV.1. El poblamiento en el suelo de conservación: un proceso inevitable	217
IV.2. La propiedad social como reserva para el crecimiento urbano y la situación de las tierras ejidales	222
IV.3. La irregularidad como una constante del desarrollo urbano y un “mal necesario”	226
IV.4. La organización del territorio responde más a los usos y costumbres que a la planeación institucional	229
IV.5. La implementación del ordenamiento institucional en el territorio y sus efectos	234
IV.6. Sobreposición, sobrerregulación y sectorización entre los instrumentos del ordenamiento	236
IV.7. La inoperancia, ineficiencia y ausencia de las políticas públicas	239
<b>CONCLUSIONES</b>	245
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	255
<b>ANEXOS</b>	264

An aerial, black and white photograph of a city and its surrounding rural landscape. The city is densely packed with buildings and streets, occupying the central and right portions of the frame. To the left and bottom, the terrain is more rural, with large, irregularly shaped fields and scattered structures. The overall image has a high-contrast, grainy texture.

# INTRODUCCIÓN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

2



## PRESENTACIÓN

El antecedente inmediato de esta tesis son dos proyectos de investigación de asentamientos humanos irregulares (AHI) en la delegación Milpa Alta. Los proyectos se realizaron por un equipo multidisciplinario del Campo de Conocimiento Análisis, Teoría e Historia del Programa de Maestría en Arquitectura de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); los proyectos de investigación aplicada vinculan el trabajo académico con demandas sociales específicas. Durante el 2013, la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT) solicitó a la UNAM la elaboración de un estudio diagnóstico de AHI en el pueblo de San Pablo Oztotepec en la delegación Milpa Alta, el estudio se tituló: *Análisis físico territorial para el control y tratamiento de los Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación*. Posteriormente en el 2014, se realizó el mismo estudio para el poblado de San Antonio Tecómitl; ambos proyectos se elaboraron con el apoyo de la Dirección de Medio Ambiente de la Delegación Milpa Alta.

El interés por el tema de esta tesis surgió a partir de la colaboración en estos estudios. Mi participación en los proyectos consistió en la coordinación del equipo del sistema de información geográfica. En un principio mi acercamiento al tema lo hice desde una visión profesional, la que me ha permitido comprender el fenómeno del poblamiento desde la práctica. Por otra parte la inquietud que motivó esta tesis fue observar el aparente “crecimiento incontrolable” de los asentamientos irregulares en el suelo de conservación (SC).

La planificación urbana de la Ciudad de México tiene una zonificación primaria que divide el territorio en: Suelo Urbano (SU) y Suelo de Conservación (SC). El suelo de conservación se encuentra al sur

de la ciudad, representa la reserva ecológica más importante del Distrito Federal. Su importancia deriva de los servicios ambientales que brinda a la ciudad, el SC se considera un recurso estratégico para la sustentabilidad de la urbe. Los programas generales de ordenamiento urbano y ecológico prohíben el crecimiento urbano en este territorio; sin embargo, durante las últimas seis décadas la zona urbana ha crecido a razón de una hectárea por día, poniendo en peligro la existencia del suelo de conservación. Existen diversos tipos de ocupación habitacional en el suelo de conservación, el que más preocupa a las entidades de gobierno y a especialistas, es el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares.

Para esta investigación se parte de la premisa que la ocupación irregular del SC es consecuencia de un fenómeno multicausal, por lo tanto para acercarnos al conocimiento del problema se deben de tomar en cuenta factores económicos, políticos, sociales, demográficos, administrativos, ambientales, urbanos y habitacionales. Esta breve descripción de la problemática sirve para introducir el contenido de la tesis, a continuación se presenta la estructura capitular y se señalan los contenidos más relevantes.

El primer capítulo se titula *Marcos de Referencia*, se inicia con el *Marco Contextual* que permite conocer la importancia de dos procesos de expansión de la ciudad. El primero es la urbanización de la Ciudad de México sobre las tierras comunales y ejidales, se realiza un breve recorrido histórico de la relación entre las tierras de propiedad social y el crecimiento urbano de la Ciudad de México. El siguiente tema es poblamiento en el suelo de conservación, aquí se destaca la relevancia de esta área para la ciudad así como los principales retos que enfrenta, también se habla de la evolución de la legislación en materia ambiental. El *Marco Teórico* es el siguiente apartado, en él se abordan una serie de conceptos útiles para interpretar el fenómeno, se reflexiona acerca del concepto de irregularidad; posteriormente, se desarrollan tres elementos constitutivos del ordenamiento territorial: los factores jurídicos, sociopolíticos e institucionales.

El capítulo dos, *San Antonio Tecómitl: un caso crítico de poblamiento en el suelo de conservación*, es un capítulo informativo que presenta las características principales del caso de estudio. Se inicia con una

breve reseña de las condicionantes más sobresalientes de la delegación Milpa Alta; a continuación se describe con detalle el pueblo de San Antonio Tecómitl, se presenta la producción del espacio habitable en los aspectos urbanos y arquitectónicos, por último se puntualizan los procesos de urbanización irregular.

En el tercer capítulo *El ordenamiento territorial en San Antonio Tecómitl*, se presentan los instrumentos más importantes para la regulación del territorio a nivel estatal y delegacional, así mismo se señalan las instituciones, sus facultades y los procesos de intervención en los asentamientos humanos irregulares. A continuación, se abordan los problemas de implementación del ordenamiento territorial desde una visión cualitativa.

El capítulo cuatro, *La incapacidad del Estado para regular el territorio*, es el apartado de análisis crítico que integra y sintetiza la información desarrollada en los capítulos anteriores. En él se presentan puntualmente la respuesta a la pregunta motora de esta investigación. La investigación cierra con una serie de reflexiones en torno a los factores que explican la incapacidad del Estado para la implementación del ordenamiento en el suelo de conservación y en particular en el caso de San Antonio Tecómitl.

## PROBLEMÁTICA

El suelo de conservación tiene una superficie de 87,291 hectáreas que representan el 59% del territorio del Distrito Federal, se considera un ecosistema fundamental para la Ciudad de México. En cuanto a los recursos hídricos, el área del SC es esencial para el mantenimiento del ciclo hidrológico de la Cuenca del Valle (PGOEDF, 2000:18), es la zona más importante para la recarga del acuífero; así mismo provee más del 57 por ciento del agua que utiliza la ciudad (Castelán y Mejía, 2011).

Además cuenta con importantes recursos naturales, las áreas forestales abarcan 33,155 hectáreas (36.4%), están compuestas por bosques de oyamel, pino y encino. La presencia de grandes masas vegetales protege el suelo de la erosión, regula los escurrimientos de agua superficiales; y es el hábitat de una gran diversidad biológica de flora y fauna. El suelo de conservación otorga servicios ambientales primordiales para la subsistencia de la ciudad: recarga del acuífero, disminución de contaminación atmosférica, retención de partículas de carbono, control de inundaciones y retención de suelos (Aguilar, 2013; Sheinbaum, 2011).

*La Cuenca del Valle de México sigue siendo una de las más grandes reservas de biodiversidad, dado que alberga el 2 % del total del planeta, con cerca de 3,000 especies de flora y 350 especies de fauna, que conviven con cerca de 20 millones de seres humanos en la ZMVM. Por su parte, a pesar de su tamaño, el suelo de conservación del Distrito Federal, posee una biodiversidad superior a la de siete estados de la República. La riqueza específica representa el 11% del total nacional (PGOEDF, 2003: 25).*

## INTRODUCCIÓN

En el suelo de conservación existen 36 poblados rurales, doce de ellos se ubican en la delegación Milpa Alta, los cuales han ocupado el territorio durante varios siglos. Los habitantes son los herederos y resguardan significativos elementos culturales para la ciudad. Entre ellos: el uso del idioma náhuatl, procedimientos de agricultura tradicional, cultivos de especies endémicas de maíz, conocimientos del uso de flora y fauna, diversidad de platillos y la perpetuación de festividades tradicionales.

El cambio de la vida rural a la urbana en los pueblos ha impactado en el desarrollo de las actividades económicas tradicionales, la población ocupada en actividades primarias ha ido disminuyendo, ya que se han incorporado al sector terciario. En el periodo comprendido entre 1970 y 1997, la superficie dedicada al uso agrícola se redujo en una proporción de 173 hectáreas por año (Castelán y Mejía, 2011). Esto ha resultado en el abandono de las parcelas de cultivo, lo cual ha facilitado su venta e incorporación al suelo urbano. “De acuerdo con datos de 2005, la utilidad aparente de una hectárea de cultivo, en el mejor de los casos (frutales) ascendía 28,050 pesos anuales, mientras que el precio de venta por hectárea en el caso más bajo del suelo urbanizado era de 2, 500,000 pesos” (Castelán y Mejía, 2011:257).

De acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el suelo de conservación ha estado sometido durante varias décadas a fuertes presiones urbanas, provocando la degradación y pérdida de los recursos naturales. “Se estima que la tasa de deforestación anual es de 500 ha y la tasa de ocupación urbana ha crecido a un ritmo de más de 300 ha por año” (PGDUDF, 2003:25).

El crecimiento urbano que se ha generado en el suelo de conservación se ha desarrollado de forma dispersa y desordenada, impactado negativamente las áreas ambientales. La urbanización se debe a varios fenómenos: la expansión de los pueblos rurales, la ocupación e invasión masiva de predios, fraccionamientos de clase media y alta. A su vez, existe una importante oferta de suelo que se vende en condiciones de irregularidad jurídica, por tararse de tierras de propiedad social. El PGOEDF señala que “en el suelo de conservación las tierras comunales representan el 62 por ciento del total de la superficie,

mientras que los ejidos solo significan el 14 por ciento, el resto de la propiedad es privada” (Cruz, 2011: 77). Este aspecto es relevante porque los núcleos agrarios son los dueños mayoritarios de la tierra, entonces son un actor muy importante en la gestión de dichos recursos.

De acuerdo con datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), de la totalidad de áreas geoestadísticas básicas (AGEB) que se encuentran en suelo de conservación, el 13 por ciento tiene un índice de marginación Medio, el 70 por ciento Alto, y el 13 por ciento Muy Alto. El índice de marginación mide formas de exclusión social, sus indicadores son: porcentaje de la población que carece de educación, servicios, percibe bajos ingresos y reside en localidades pequeñas. El grado de marginación se expresa en cinco categorías: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo; muy alto indica menos oportunidades para acceder a los beneficios del desarrollo. Esta información indica que la mayoría de la población que vive en el suelo de conservación se encuentra en situación de pobreza, exclusión y marginación social, esta es una característica fundamental de las condiciones de urbanización de la periferia sur de la Ciudad de México.

Según un informe de la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial en el suelo de conservación existen 835 asentamientos humanos irregulares, con un total de 50,703 viviendas que ocupan una superficie de 2,768 hectáreas (PAOT, 2010: 26). En términos generales, el crecimiento urbano se ha extendido sobre el SC en condiciones de precariedad, marginación, irregularidad jurídica en la posesión del suelo, carencia de infraestructura, equipamiento y servicios.

Las entidades de gobierno cuentan con múltiples instrumentos de ordenamiento territorial. En orden jerárquico primero están las leyes urbanas y ambientales, después los programas generales urbano y ecológico, los programas delegacionales y parciales, normas, reglamentos y códigos. Cabe señalar, que en varios de estos instrumentos se enuncia el control del crecimiento urbano en el suelo de conservación es

un tema prioritario<sup>1</sup>. Además existen varias entidades a nivel estatal y local que tiene facultades en el control del territorio: Secretaría de Medio Ambiente (*SEDEMA*), Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (*SEDUVI*), la Comisión Recursos Naturales (*CORENA*) y los gobiernos delegacionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, se puede deducir que el suelo de conservación es un área estratégica para la ciudad, además cuenta con un marco normativo e institucional que permite el control de la urbanización. Sin embargo, en la agenda urbana, las discusiones académicas y los discursos ambientales, se expone que uno de los mayores problemas de la ciudad es el crecimiento incontrolable de los asentamientos irregulares. Incluso, se sostiene que de “continuar la pérdida del suelo de conservación, es factible que se ponga en riesgo la sustentabilidad de la ciudad, pues pudiera disminuir la producción de recursos y servicios ecosistémicos, se podría afectar a un más la recarga del acuífero y aumentaría la contaminación ambiental y los efectos del cambio climático” (SEDEMA, 2013:34).

En la agenda pública se proclama que contener la expansión de la mancha urbana es un tema prioritario, se refuerza este discurso con la creación de programas y entidades, aplicación de recursos y elaboración de estudios. Mientras tanto la Ciudad de México y los asentamientos humanos irregulares siguen creciendo día tras día. Parece que estamos condenados a sobrellevar un problema que es urgente y

---

<sup>1</sup> Para mostrar la importancia que le brindan los programas al control del crecimiento de los AHL, a continuación se enlistan tres ejemplos:

“Detener el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares en el SCDF (crecimiento cero) y recuperar espacios ocupados, principalmente los que se localizan en zonas de alto valor ambiental o zonas de alto riesgo” (PGDU, 2003, 66)

“Se evitará el establecimiento de asentamientos humanos, así como la introducción de servicios e infraestructura que afecten los valores ecológicos de la zona” (PGOEDF, 2000:21)

“Proponer un modelo integral de ordenamiento territorial, que asegure el desarrollo equilibrado y sustentable de los Poblados Rurales; orientando y apoyando el crecimiento organizado dentro de sus límites y conteniendo la ocupación irregular del Suelo de Conservación” (PDDU, 2011:98)

a la vez irresoluble. Entonces, se podría argumentar que el Estado tiene grandes dificultades para regular el territorio, incluso que existe una incapacidad sistémica para la implementación del ordenamiento territorial.

Para observar el fenómeno antes descrito se escogió la delegación Milpa Alta porque es la única demarcación del Distrito Federal cuyo territorio es en su totalidad suelo de conservación. En particular, se seleccionó San Antonio Tecómitl porque representa un caso de estudio muy complejo. De los doce pueblos, San Antonio reúne condiciones de un caso crítico:

1. Es el poblado con mayor cantidad de habitantes de la delegación,
2. Presenta las tasas más altas de crecimiento demográfico,
3. Tiene un alto grado de conurbación con la Zona Metropolitana del Valle de México a través de la delegación Tláhuac,
4. Es el poblado con la mayor cantidad de asentamientos humanos irregulares de Milpa Alta,
5. La totalidad del pueblo se encuentra en suelo de conservación, además el único sobre tierras de propiedad ejidal,
6. Es un nodo urbano que conecta la delegación Milpa Alta con Tláhuac y el Estado de México.

## PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

### **PREGUNTA GENERAL:**

¿Qué factores explican la incapacidad sistémica por parte del Estado para regular el crecimiento urbano en el suelo de conservación?

### **PREGUNTAS ESPECÍFICAS:**

¿Cómo han sido las dinámicas históricas de ocupación del suelo en la Ciudad de México?

¿Qué características tiene el poblamiento en el suelo de conservación y en las tierras de propiedad social?

¿Cuáles son los procesos de producción del espacio habitable en el poblado de San Antonio Tecómitl?

¿Cuáles son los instrumentos jurídicos e instituciones, y de qué manera regulan los procesos de urbanización en San Antonio Tecómitl? ¿Qué impacto tienen en el territorio?

¿Cuáles son los factores que explican la falta de correspondencia entre los ideales normativos y los procesos de poblamiento?

## OBJETIVOS

### **OBJETIVO GENERAL**

Identificar y caracterizar los factores que explican la incapacidad sistémica del Estado para regular el crecimiento urbano en el suelo de conservación, a fin de aportar elementos que permitan comprender los problemas de implementación del ordenamiento territorial.

### **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Describir las dinámicas históricas de la producción de la Ciudad de México, a través de sus procesos sociales, demográficos y urbanos.

Identificar las principales características del suelo de conservación, tanto ambientales como las de sus procesos de poblamiento; describiendo a detalle los procesos y actores que materializan el espacio urbano en el caso de San Antonio Tecómitl.

Analizar el marco jurídico del ordenamiento territorial en el caso de San Antonio Tecómitl, esclarecer cuales son los procesos administrativos de la implementación; así como identificar los problemas para la aplicación y cumplimiento de las normas urbanas.

Explicar cuáles son los factores sociales, políticos, económicos e institucionales que explican la incapacidad del Estado para controlar el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación.

## JUSTIFICACIÓN

La irregularidad urbana comenzó a hacerse evidente como problema público a mediados del siglo pasado; en el año 2012 la Organización de las Naciones Unidas estimaba que existían 111 millones de personas viviendo en asentamientos irregulares (ONU, 2012). Este fenómeno se ha convertido en una de las características constitutivas de las ciudades latinoamericanas, dar respuestas al problema es un reto para la sociedad.

En este contexto, son muy relevantes e incluso necesarios, los estudios que permitan comprender y aporten criterios para solucionar esta cuestión urbana. Es común que las investigaciones que se realizan sobre asentamientos humanos estudien los efectos de la irregularidad en el espacio construido, sobre desde la óptica de las disciplinas espaciales (urbano-arquitectónicas). Las tesis de maestría en arquitectura y urbanismo se concentran generalmente en ciertas temáticas: la habitabilidad, la segregación socioespacial, la ausencia de planeación urbana y la ineficacia de los programas de ordenamiento. Si bien, el desarrollo de estos temas permite dilucidar algunas *caras* de la problemática, considero que las respuestas que se otorgan desde una sola disciplina se han *quedado cortas* para la descripción y comprensión este fenómeno realmente complejo.

En base a lo anterior, la propuesta de esta tesis fue retomar el tema de la urbanización irregular y estudiarla en uno de sus casos más críticos: el suelo de conservación. La investigación también plantea una aproximación desde múltiples disciplinas, a través de métodos de análisis y técnicas de la sociología urbana, etnología, sociología del derecho, arquitectura, demografía y geografía social.

## INTRODUCCIÓN

Aunque las perspectivas multidisciplinarias suelen ser muy comunes en los objetos de estudio de otras áreas, la arquitectura se ha constreñido al análisis de lo material; en este punto la tesis se vuelve un producto original acorde con la evolución de las ciencias que estudian la espacialidad humana. La irregularidad se ha convertido en uno de los “grandes clásicos” de los estudios urbanos, sobre todo en el urbanismo y la planificación territorial. Entonces, esta investigación desarrolla un tema ampliamente estudiado; sin embargo justifico su realización por las aportaciones en la problematización del objeto de estudio, la postura disciplinar y el desarrollo metodológico.

En cuanto a la pertinencia del caso de estudio, los asentamientos humanos irregulares son un problema que se encuentra en la frontera de las regulaciones urbanas y ambientales, convirtiéndose en uno de los conflictos centrales del ordenamiento del territorio (Azuela, 2013). Las incapacidades del Estado para el control del crecimiento urbano se hacen muy evidentes cuando se analizan los asentamientos irregulares en el suelo de conservación, la selección del caso de estudio aporta importantes lecciones para la comprensión del tema.

## METODOLOGÍA

### ENFOQUE METODOLÓGICO

La investigación cualitativa conceptualiza los fenómenos sociales a través de la percepción de los sujetos que se estudian, Bonilla y Castro (2005: 84) lo mencionan como: “captar la realidad social a ‘través de los ojos’ de la gente que está siendo estudiada”, cuya finalidad es interpretar la concepción que tienen los sujetos de su propio contexto. El conocimiento sobre el fenómeno se construye, transforma y valida por los mismos actores, la labor del investigador es interpretar estos conocimientos, siempre teniendo en mente la dimensión cultural, histórica, espacial y temporal.

Una de las intenciones del método cualitativo es profundizar en el objeto de investigación, de tal modo deben reducirse las dimensiones del mismo para lograr un análisis intensivo, el objetivo del método es describir detalladamente el fenómeno social. La metodología cualitativa desarrolla una comunicación directa con los sujetos investigados, que explora sistemática los conocimientos y valores, para analizar cómo construyen la realidad los individuos o grupos estudiados, sin caer en la ingenuidad de que estos discursos representan “la verdad” respecto al fenómeno, es fundamental incorporar al estudio las contradicciones y los diversos intereses de los distintos grupos para comprender la complejidad de la realidad social.

Bonilla y Castro (2005) resumen las características de la investigación cualitativa en 5 puntos:

1. la realidad se construye socialmente y es histórica

## INTRODUCCIÓN

2. se acepta que existen múltiples “verdades” basadas en la propia construcción de la realidad
3. la realidad se construye socialmente y por lo tanto cambia constantemente
4. las poblaciones estudiadas son sujetos y no objetos de conocimiento
5. se da prelación algo específico, lo diferente, lo único que no lo generalizable

Es importante hacer explícitas las características que definen la investigación cualitativa porque fueron los márgenes que definieron el marco metodológico de esta investigación, así como los alcances y las limitaciones de la misma. Se utilizó el método cualitativo porque el objeto de estudio es un proceso social, y dicho método me permitió explicar de modo más sistemático y congruente este fenómeno. En la investigación se analizó la ocupación del territorio y el ordenamiento, observando la relación entre los actores y las normas sociales y jurídicas que lo rigen.

El caso de estudio es relevante para el proyecto porque se analizó a profundidad, y se describieron a detalle las relaciones que existen entre los actores, de manera que fue fundamental conocer la realidad de los grupos sociales y su contexto de su propia voz, la técnica utilizada para dicho fin fue la entrevista focalizada. En esta lógica, se seleccionó una muestra pequeña para la recolección de la información, se trabajó con un número reducido de informantes clave, quienes fueron escogidos por la importancia de su conocimiento o participación en el tema.

Por último, la comparación sistemática entre los discursos de los diferentes actores permitió hacer una triangulación de información, de este modo, y considerando que el enfoque cualitativo acepta múltiples “verdades”, se validó la información realizando cruces entre las entrevistas.

## ESCALA DE OBSERVACIÓN

La definición de la escala fue muy relevante en el diseño del proyecto de investigación, ya que se pueden tener diversas inferencias según la escala en que sea observado el problema. En este documento se habla de la escala desde la perspectiva de la geografía humana, donde es considerada una construcción social, la cual no es un atributo que se expresa internamente en los procesos sociales (Sheppard y McMaster, 2004)

Respecto al tamaño de la escala nos referiremos a una escala pequeña cuando se habla por ejemplo de un asentamiento humano irregular y una escala grande cuando se mencione un área extensa como la Zona Metropolitana del Valle de México.

Para esta investigación se realizó una propuesta propia de escalas, ya que dentro de las unidades de escala convencionales no se encontró un modelo que se pudiera adaptar a las necesidades del proyecto. Por ejemplo, las escalas de la geografía política: vecindario, ciudad, región, país (Sheppard y McMaster, 2004: 19) no eran las más adecuadas para la observación del caso de estudio. La propuesta se definió en base a las escalas político-administrativas que rigen el territorio, creándose dos propias para las escalas pequeñas, la propuesta de mayor a menor escala, quedó de la siguiente forma:

Cuadro 1. Escalas de observación

ESCALA	UNIDAD	COMPONENTES
Estatal	Distrito Federal	Conjunto de Delegaciones
Delegacional	Milpa Alta	Conjunto de poblados rurales
Local	Poblado Rural	Casco urbano y A.H.I.
Micro-local	Asentamiento Humano Irregular	Viviendas en los A.H.I.

*Fuente:* elaboración propia.

## INTRODUCCIÓN

El ordenamiento en el suelo de conservación es especialmente problemático en la escala micro-local, es decir, en los asentamientos humanos irregulares. Sin embargo, este debe de entenderse en un marco de política de ordenamiento territorial más amplio, ya que es responsabilidad de instituciones en distintos niveles de gobierno. El problema de investigación se abordó desde una perspectiva multiescalar, analizando los programas y las responsabilidades de los diferentes actores según la jerarquía y el nivel de gobierno u organización social al que pertenecen.

Cuadro 2. Escalas de observación, programas e instituciones de Ordenamiento Territorial

NIVEL DE GOBIERNO	INSTITUCIÓN/ORGANIZACIÓN	LEY / PROGRAMA / REGLAMENTO
FEDERAL	SEDATU	Ley Agraria
	SRA	LGAH
	CORETT	Constitución
ESTATAL	SEDUVI	PGDDF
	SEDEMA	PGOEDF
	CORENA	
DELEGACIONAL	Delegación Milpa Alta	PDDU
LOCAL	Coordinación territorial	Reglamento
	Comisariado Ejidal	Usos y costumbres
	Representante de bienes comunales	
MICRO-LOCAL	Habitantes de los AHI	Usos y costumbres

Fuente: *elaboración propia.*

## APROXIMACIÓN MULTIDISCIPLINAR

En esta investigación se abordó la problemática desde una perspectiva multidisciplinar, en primer lugar, la conformación de la ciudad se describió a través de los procesos históricos que relata la sociología

urbana. En base a la geografía social, se analizó la relación entre la población y el territorio, se hicieron descripciones detalladas de los procesos de poblamiento en el suelo de conservación, haciendo especial énfasis en las relaciones entre los actores. Las herramientas de la etnología, la entrevista focalizada y el análisis del discurso fueron utilizados para la realización e interpretación del trabajo de campo. El lenguaje de la arquitectura permitió caracterizar el entorno construido de los asentamientos, los procesos de consolidación y el paisaje urbano. Para la observación de los aspectos normativos, se recurrió a la sociología del derecho, que permite esclarecer las relaciones entre el derecho y la sociedad, enfocándose en los procesos, las problemáticas, las implicaciones y efectos de la aplicación de los instrumentos normativos. Por último la demografía fue útil para comprender los procesos de crecimiento urbano en los pueblos rurales, las proyecciones demográficas facilitan la concepción de futuros escenarios.

### LA INVESTIGACIÓN EN GABINETE

El primer proceso de investigación en gabinete fue la revisión de la normatividad del Distrito Federal aplicable al suelo de conservación, se realizó una lectura superficial de más de 20 documentos<sup>2</sup>: leyes, programas generales, programas parciales, manuales de procedimientos administrativos, reglamentos y códigos.

La lectura del material jurídico me permitió conocer que aspectos del territorio regulan los diversos instrumentos, así como identificar vacíos normativos, criterios de intervención y contradicciones entre los mismos instrumentos. Esta información fue lo que nutrió el apartado *III.1. Los instrumentos de regulación*. Después se continuó con la identificación general de las facultades de las diversas entidades: Secretaría de Medio Ambiente (SEDEMA), Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental (DEVA), Secretaría de Desarrollo

---

<sup>2</sup> En el capítulo tres se enlistan los documentos que se consultaron.

Urbano y Vivienda (SEDUVI), la Delegación Milpa Alta en sus Direcciones de Medio Ambiente y Jurídico y de Gobierno. Se realizaron fichas donde se desglosó el organigrama y las atribuciones respecto a los asentamientos irregulares. Las fichas fueron útiles para comprender como se distribuían las competencias entre las diferentes entidades. Posteriormente, se sintetizaron y la información se plasmó en el apartado *III.2. Las instituciones que regulan el ordenamiento territorial* y *III.3. Los procesos de atención a los asentamientos humanos irregulares*.

Las particularidades sobre el poblamiento en los asentamientos irregulares se obtuvieron a través de la lectura de las entrevistas realizadas por el equipo socio espacial de la UNAM. Como se mencionó en la introducción, durante el 2014 colaboré en un estudio en el pueblo de San Antonio Tecómitl titulado: *Análisis físico territorial para el control y tratamiento de los Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación*. El equipo socio-espacial conformado por antropólogos, sociólogos y etnólogos realizó más de cien entrevistas con los habitantes de los asentamientos (formato de entrevista en el Anexo 1). Entonces, a través de la lectura y sistematización de las entrevistas se obtuvieron las características de la ocupación, construcción y forma de habitar en los asentamientos irregulares. Mediante el cruce de información se pudieron deducir las relaciones de los actores que intervienen en los procesos de conformación del hábitat. Otra fuente importante de información, fue el documento final producto de la investigación de la UNAM. Con la interpretación y análisis de los datos se desarrollaron los capítulos *II.3. Formas de producción del espacio habitable* y *II.4. Procesos de poblamiento e irregularidad urbana*.

Además, la colaboración en el proyecto de la UNAM me permitió asistir a reuniones donde participaban miembros de la comunidad, los comisariados ejidales y habitantes de los pueblos. También tuve la oportunidad de dialogar con habitantes de los asentamientos humanos irregulares, y conocer directamente los procesos de poblamiento del territorio. Aunque esto no se realizó de manera sistemática, dicho acercamiento me permitió dilucidar la forma en que se organiza y vive el territorio.

### LA INVESTIGACIÓN EN CAMPO

La entrevista cualitativa focalizada fue el instrumento de recolección de datos de campo, la población a la que se aplicó dicho instrumento fueron informantes clave, los cuales proporcionaron información relevante para explicar el problema de investigación. La entrevista enfocada se caracteriza por estar estructurada y definida conceptualmente, orientada hacia un tema de interés. Existen una serie de preguntas que guían la conversación, se busca que las respuestas del entrevistado se den de manera abierta y extensa, uno de los objetivos de la entrevista fue profundizar en el conocimiento del informante sobre un asunto muy concreto (Sierra, 1998: 299).

El criterio de selección para los informantes clave fue que tuvieran el conocimiento y la experiencia necesarios para responder a las preguntas en la entrevista, también que contaran con la capacidad para reflexionar y articular un discurso respecto al tema, y por último que estuvieran dispuestos a participar. En este caso, se escogieron sujetos con quienes existía el precedente de una colaboración institucional en el estudio de los AHI. Dichos sujetos era miembros del Área de Medio Ambiente de la Delegación Milpa Alta. Los informantes clave poseían un alto nivel del conocimiento del tema porque eran funcionarios con responsabilidades respecto al fenómeno y contaban con información especializada del caso de estudio. A través de ellos se llegó a otros informantes clave de la Jefatura de Unidad Departamental de Vigilancia Ambiental. Una de las razones por las que se escogió la entrevista enfocada es que permitió obtener información directamente de los tomadores de decisiones, me interesaba ante todo conocer la experiencia de los entrevistados como funcionarios en cargo (formato de la entrevista Anexo 2).

## DISEÑO DE LA ENTREVISTA

**OBJETIVO DE LA ENTREVISTA.** Conocer los procedimientos de operación respecto a las intervenciones y acciones de gobierno en los asentamientos humanos irregulares por parte de las autoridades del Área de Medio Ambiente de la Delegación Milpa Alta.

**TEMA.** Los procedimientos de seguimiento e intervención en los asentamientos humanos irregulares por parte de las autoridades locales, respecto a los siguientes temas:

- I. Información sobre el/la entrevistado/a.
- II. Procedimientos e intervenciones en los Asentamientos Humanos Irregulares A.H.I.
- III. Relaciones interinstitucionales
- IV. Políticas de intervención en los Asentamientos Humanos Irregulares

## CUESTIONARIO Y FRASEO DE LAS PREGUNTAS

### I. INFORMACIÓN SOBRE EL/LA ENTREVISTADO/A

1. Nombre del entrevistado/a:
2. Institución de pertenencia:
3. Cargo:
4. Formación profesional:

### II. PROCEDIMIENTOS E INTERVENCIONES EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

5. ¿Cuáles son sus responsabilidades en las acciones de gobierno respecto a los AHI?
6. ¿Sus responsabilidades, atribuciones y/o funciones se encuentran establecidas en alguna normativa?
7. ¿Podría describirme cuál es el procedimiento que siguen en el control de los AHI?
8. ¿Utilizan algún manual o documento en el proceso de control de los AHI?

9. ¿Qué fundamento legal respalda su acción en el control de los AHI?
10. ¿Se tiene un presupuesto específico destinado al control de los AHI en el área de Medio Ambiente?

### III. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

11. ¿En qué situaciones se comunican con otras instituciones respecto al control de los AHI?
12. ¿Qué relación tiene su área con el Jurídico de la Delegación Milpa Alta?
13. ¿Qué relación tiene su área con la SEDEMA?
14. ¿Qué relación tiene su área con la CORENA?
15. ¿Qué relación tiene su área con la SEDUVI?
16. ¿Qué relación tiene su área con la PAOT?
17. ¿Realizan algunas funciones en conjunto con las instituciones antes mencionadas?
18. ¿Podría describirme cuales son los procedimientos interinstitucionales en el tratamiento de los AHI
19. ¿Qué institución tiene mayor jerarquía en la toma de decisiones y acciones respecto al control de los AHI?

### IV. POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN EN LOS A.H.I.

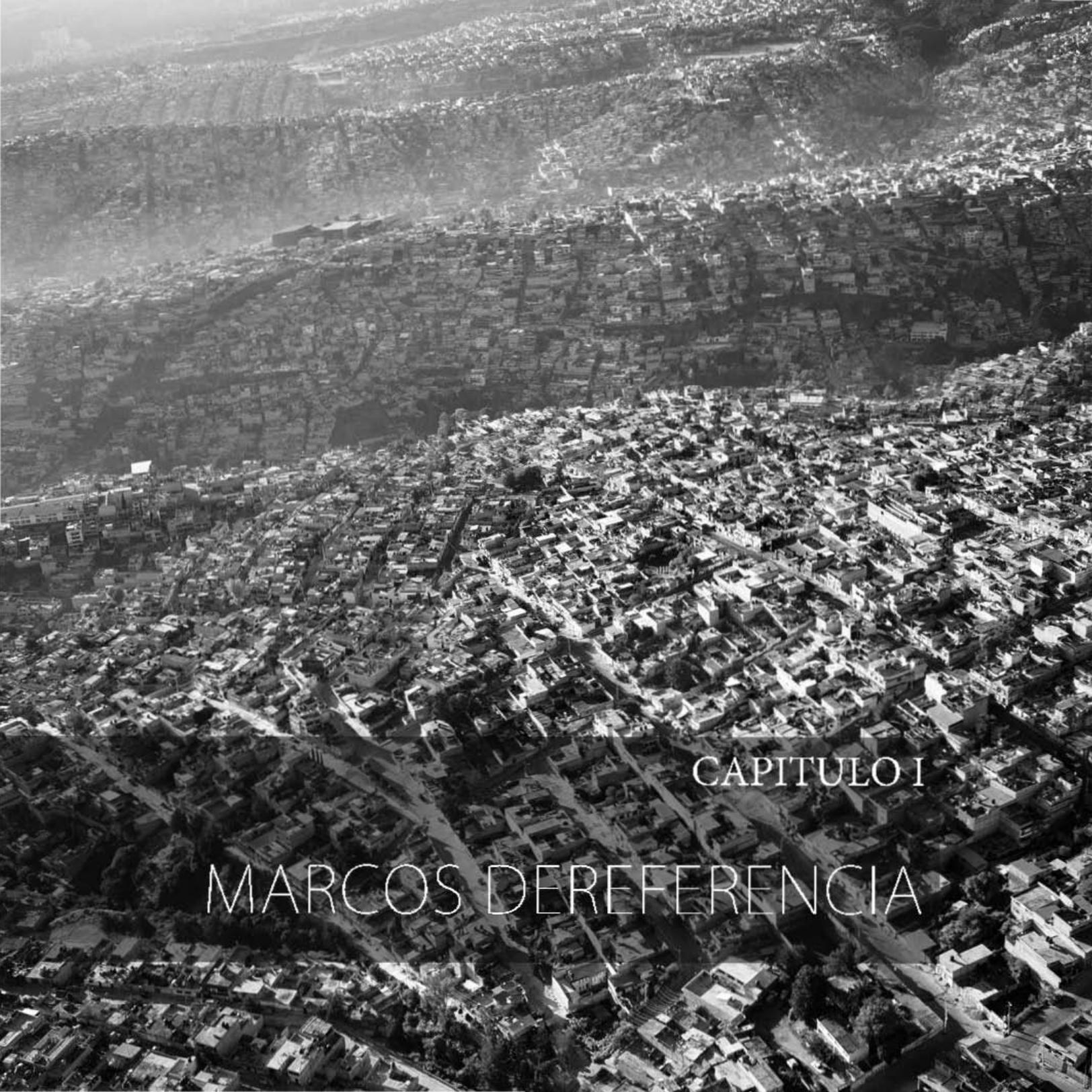
20. ¿Qué normativas y políticas de intervención se aplican a los AHI?
21. ¿Cuál es la institución encargada de la aplicación de las Políticas de Intervención?
22. A pesar de los esfuerzos institucionales por el control de los AHI, estos continúan creciendo sobre el suelo de conservación, en su opinión ¿A qué se debe este fenómeno?
23. ¿Cuáles son los problemas que tiene su dirección para hacer frente a este fenómeno?
24. ¿Considera que deberían de hacerse modificaciones a los procesos para que fueran más efectivos?

### PROCESAMIENTO EN TRABAJO DE GABINETE

Una vez concluido el proceso de recolección de la información en campo, en gabinete se realizaron lecturas detalladas de las entrevistas, con las preguntas de investigación en mente se buscaron los fragmentos más relevantes. El objetivo fue entender la perspectiva de la persona que había sido entrevistada. Después se codificó la información para proceder al análisis de las entrevistas, se realizaron comparaciones entre las diferentes entrevistas para identificar semejanzas y patrones. A continuación se elaboraron cuadros de relaciones, que me permitieron entender los procesos. La información recabada sirvió de base para desarrollar los apartados: *III.3. Los procesos de atención a los asentamientos humanos irregulares* y *III.4. Los problemas de implementación del ordenamiento territorial*.

### PROBLEMAS Y/O LIMITACIONES

En cuanto a las limitaciones, se debe de tener claro que los informantes tuvieron un sesgo en sus respuestas por el cargo institucional, a veces evadían alguna pregunta que consideraban incomoda y que sus repuestas estaban más orientadas hacia “el deber ser” de sus acciones y no mencionaron lo que ocurre en la realidad. Por otra parte se pretendía entrevistar directamente a los habitantes de los asentamientos, sin embargo por cuestiones de tiempo no fue posible realizarlo. Por lo tanto, se hicieron interpretaciones de entrevistas realizadas por otras personas, y es muy probable que se modificara el discurso original del entrevistado. La investigación también tuvo limitaciones para explorar la relación entre la población y las autoridades directamente de la voz de los habitantes de los asentamientos, así que posiblemente las descripciones de los procesos y relaciones presenten múltiples faltantes. Por último fue difícil sistematizar la información de las reuniones, los discursos de los ejidatarios se redujeron a una descripción de sus ideas, fue difícil ahondar en ciertos aspectos ya que no se contaba con información suficiente.



CAPITULO I

MARCOS DEREFERENCIA



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



## I.1. MARCO CONTEXTUAL

En este capítulo se abordan los principales procesos de conformación de la ciudad, particularmente la urbanización sobre tierras de propiedad social y el suelo de conservación. Posteriormente se revisan los conceptos de irregularidad, jurisdicción, juridificación y propiedad; conceptos útiles para reflexionar acerca de la implementación del ordenamiento territorial. Por último se desarrollan tres elementos constitutivos del ordenamiento territorial: los factores jurídicos, sociopolíticos e institucionales.

### **I.1.1. LA URBANIZACIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO SOBRE LAS TIERRAS COMUNALES Y EJIDALES**

Durante el Siglo XX ocurrió la transformación social más importante en el país, el cambio de una sociedad rural a una urbana. A principios de 1900, el 90% de la población habitaba en localidades menores a los 15 mil habitantes, es decir la mayoría de la población vivía en el campo, en pequeñas localidades, pueblos y ranchos. El desarrollo económico que tuvo la Ciudad de México a partir de los años cuarenta, incitó una intensa migración que provocó el crecimiento porcentual de la población más alto en la historia del país: “entre 1940 y 1950 la población de la Ciudad de México prácticamente se duplicó” (Romero, 2004:21). En estas décadas, es cuando se ha presenciado el mayor movimiento de migración interna en el país, del censo 1900 que reflejaba una sociedad mayoritariamente rural, para el censo de 1960 la mayor parte de los mexicanos vivía en las ciudades, en localidades mayores a 2,500 habitantes.

En los años comprendidos entre 1941-1945, el conflicto bélico entre las principales potencias económicas, generó una crisis que impactó profundamente la producción industrial de los países

involucrados en la segunda guerra mundial. En México, a partir de la década de 1940, la política económica se enfocó en el modelo de sustitución de importaciones, esto elevó la demanda de los bienes nacionales y generó una alta tasa de empleo. El creciente desarrollo industrial se centró en las ciudades y con particular relevancia en la Ciudad de México, la más importante de sus repercusiones fue un acelerado proceso de urbanización, generando una demanda de suelo para la industria, vivienda y equipamiento.

El crecimiento urbano en la Ciudad de México se expandió de forma periférica hacia tierras con un alto potencial de urbanización por su cercanía con la mancha urbana, la mayoría se encontraba bajo el régimen de propiedad ejidal. Es importante resaltar el tipo de tenencia de la tierra, porque la urbanización sobre tierras de propiedad social presenta rasgos distintivos que han caracterizado la forma de ocupación del territorio en las ciudades mexicanas, particularmente en la capital.

#### LOS TIPOS DE TENENCIA DE LA TIERRA

La tenencia de la tierra es la relación jurídica que tienen los individuos o grupos con respecto a la forma de posesión de la tierra, existen tres tipos de tenencia: la privada, la pública y la social. Cada una tiene características específicas, éstas establecen el tipo de derechos respecto a la posesión, utilización, transferencia y responsabilidades.

La propiedad privada es la regulada por el derecho civil, pertenece a una sola persona, escriturada bajo el Registro Público de la Propiedad, la compra-venta es producto del cambio de escrituración a nombre del comprador. En tanto que, la propiedad pública es la referida a los bienes del Estado o de alguna administración pública.

La propiedad social se encuentra en dos regímenes: el ejidal y el comunal, se rigen bajo la Ley Agraria y son bienes que pertenecen a una comunidad, en otras palabras a un grupo de individuos. Autores

como Azuela señalan que existen “buenas razones a favor de la tesis de que a propiedad ejidal y comunal no es otra cosa que una forma de propiedad privada de carácter colectivo, es decir una institución que implica atribuir a una propiedad colectiva –los núcleos ejidales y comunales- regida por mecanismos corporativos” (Azuela, 1989: 107).

La mayor diferencia entre las tierras de propiedad ejidal y comunal es su origen, ambos son reconocidos por la Reforma Agraria en 1915, pero las tierras comunales tienen un antecedente ancestral prehispánico, en tanto que las ejidales son producto de un movimiento campesino resultado de la Revolución mexicana de 1910. Para comprender la conformación de la propiedad en la tierra en México, es necesario señalar tres momentos históricos que modificaron profundamente la repartición de tierra a nivel nacional.

Durante el siglo XVI, en las Leyes Indias de 1523 se “reconocieron cinco tipos de propiedad colectiva entre los indígenas: el fundo legal, el ejido, los propios, las tierras de común repartimiento y los montes, pastos y aguas” (Rincón, 1980:26). En los primeros años posteriores a la consumación de la conquista española, se repartieron entre los españoles las tierras mexicanas, la ambición por adquirir la mayor cantidad de tierra a nombre individual, le dio poca importancia a las tierras comunes de los pobladores originarios.

Posteriormente, la Ley de Desamortización de las Fincas Rústicas y Urbanas de las Corporaciones Civiles y Religiosas de México (Ley Lerdo) de 1856, modificó la propiedad de la tierra prohibiendo a las corporaciones civiles o religiosas ser propietarias de bienes y tierras. Los ejidos, los edificios y terrenos destinados al servicio público se exceptuaban de la aplicación de la ley Lerdo. Con la ratificación de la Ley de Desamortización en el artículo 27 de la Constitución de 1857, se reafirmó la prohibición hacia las corporaciones para ser propietarias de tierra, sin embargo las comunidades indígenas al no tener una figura

legal fueron despojadas de sus tierras, que se convirtieron en propiedad privada individual y fueron repartidos a los jefes de familia de los pueblos.

En el Plan de Ayala de 1911, Emiliano Zapata proclamó su postura política e ideológica, uno de los puntos que enfatizaba era la necesidad de los pueblos de tener tierras propias. Reivindicaba el derecho de la población de ser dueños de la tierra que trabajaban. La condición de miseria en la que vivía un gran porcentaje de población, era consecuencia del sistema esclavista que ejercían los monopolios que controlaban la agricultura y la industria. La demanda de Zapata era expropiar la tierra a los ricos propietarios de los monopolios y repartirla entre los mexicanos que carecieran de ella, en su discurso se mencionan el ejido como una de las forma de hacer justicia y redistribuir los terrenos. El 3 de diciembre de 1912, Luis Cabrera dio un discurso titulado: *La reconstitución de los ejidos de los pueblos como medio de suprimir la esclavitud del jornalero mexicano*, en él se hace mención de la relevancia de establecer los ejidos como un eje de la reforma agraria. Resultaba necesario modificar la Constitución para que los pueblos pudieran tener personalidad jurídica para adquirir propiedad de la tierra, poseerla y administrarla. La restitución de personalidad jurídica a los pueblos era la única manera de recuperar la tierra y de garantizar que la posesión de la misma no pasaría a manos privadas, la inalienabilidad sería una característica fundamental de los ejidos para impedir el despojo y acaparamiento, cumpliendo con el objetivo de que el pueblo se beneficiara con su usufructo y administración. El Decreto del 6 de enero de 1915 por Venustiano Carranza, fue la primera disposición legal de restitución y dotación de tierras además de reconocer al ejido como régimen jurídico de propiedad social. Esta ley sentó las bases para la reforma agraria y es el antecedente inmediato del artículo 27 de la Constitución de 1917, que años después tomaría su forma definitiva. La restitución para la propiedad social se realizó en dos modalidades: las tierras comunales y las ejidales.

Las propiedades que se consideraban inafectables eran: las capitales de los estados, los puertos marítimos importantes del país, es decir los de mayor tráfico, las ciudades con más de diez mil habitantes así como las pequeñas propiedades; al respecto es importante comentar que los dueños de las haciendas

recurrieron al artificio de subdividir la propiedad entre personas cercanas a ellos para evitar así la afectación de su patrimonio.

En resumen, los bienes comunales son las tierras que la Reforma Agraria reconoció para un grupo de pobladores que demostraron estar establecidos desde tiempos remotos; su organización es generalmente por costumbres y prácticas comunales. Por otro lado, las tierras ejidales son el resultado de un movimiento campesino que participó en la Revolución Mexicana que demandaba el derecho a la tierra, el proceso de Reforma Agraria estableció al ejido como un régimen de propiedad y a los ejidos como un nuevo grupo social, la conformación de los ejidatarios fue heterogénea, se encontraban: campesinos, obreros, artesanos y comerciantes. El objetivo de las reformas era desaparecer los latifundios y crear un marco jurídico que evitara la acumulación de grandes extensiones de territorio.

En el Distrito Federal, las primeras restituciones de tierra se realizaron en 1916, en las actuales delegaciones de Cuajimalpa, Iztacalco, Iztapalapa y Xochimilco. En Milpa Alta la primera fue en 1922 en el poblado de San Jerónimo Miacatlán. Respecto a la dimensión de la propiedad social:

*... el Distrito Federal tenía 70% de su superficie conformada por tierras ejidales y comunales... según estimaciones del INEGI publicadas en 1994, en el Distrito Federal existen 43 ejidos y comunidades, 33,374 ejidatarios y comuneros y 59,057 hectáreas de superficie ejidal y comunal... El ejido sólo se mantiene en Milpa Alta, Tláhuac, Magdalena Contreras, Cuajimalpa, Álvaro Obregón, Xochimilco y Gustavo A Madero. Del total de ejidatarios y comuneros el 50% en la delegación Milpa Alta, el 12% en Tláhuac, el 11% en Magdalena Contreras y el 27% restante se distribuyen el resto de las delegaciones mencionadas. Del total de hectáreas ejidales, el 56% son áreas boscosas, el 23% son superficie de labor, el 14% corresponde a pastos naturales y el 7% restante está dedicado otros usos. Del total de la superficie boscosa, el 78% se concentran las delegaciones Milpa Alta y Tlalpan. En los ejidos que aún existen, el 93% dedica sus tierras principalmente a la agricultura" (Cruz, 1995:170).*

## CARACTERÍSTICAS DE LAS TIERRAS EJIDALES Y COMUNALES

En este apartado se describirán las características de las tierras ejidales y comunales en dos periodos de tiempo, el primero desde que se decretó la reforma agraria hasta las reformas de 1992, y el segundo posterior a dicho año. Las reformas fueron un parteaguas en la vida agraria, con ellas terminó el reparto agrario, y se modificó el tipo de relación de la tierra con los núcleos agrarios.

Hasta antes de las reformas de 1992, las características más importantes de las tierras de propiedad social era su condición de: inalienables, inembargables e imprescriptibles; las llamadas tres “ies” de la propiedad social. Estos términos que parecen trabalenguas significan: 1) alienar: pasar o transmitir a alguien el dominio de algo o algún otro derecho sobre ello; 2) embargar: retener, en virtud de mandamiento judicial, un bien que queda sujeto a las resultas de un procedimiento o juicio; y 3) prescribir: adquirir un derecho real por el transcurso del tiempo en las condiciones previstas por la ley.

Estos términos son fundamentales para entender las condiciones del ejido y los bienes comunales, al contrario de la propiedad privada, la social no permitía el traspaso, la venta o embargo de las tierras. En el caso de las tierras de propiedad social al sur de la Ciudad de México, estas condicionantes han sido un factor para impedir, en cierto grado, que la tierra se incorpore libremente al mercado del suelo.

La propiedad social se rige bajo el derecho agrario, respecto a su organización interna, el propietario jurídico es el núcleo agrario conformado por la totalidad de ejidatarios, en otras palabras el poseedor es la comunidad y no los individuos. La máxima autoridad del núcleo agrario es la asamblea ejidal, donde tienen participación y responsabilidad todos los miembros de la comunidad. El órgano encargado de ejecutar las disposiciones de la asamblea ejidal es el comisariado, este se conforma por tres personas electas democráticamente: el comisario, el secretario y el tesorero; como última figura existe el comité de vigilancia que supervisa la administración del comisariado.

Dentro del ejido encontramos a la zona urbana como una figura jurídica necesaria en la vida de la comunidad, está destinada a satisfacer las demandas habitacionales y de equipamiento de la población, cada ejidatario tiene posesión de un lote que se denomina solar; no solamente los ejidatarios tienen derecho a un solar urbano, los vecindados, descritos en la ley como personas útiles a la comunidad, pueden asentarse en los solares mediante la renta o compra de los terrenos, siempre que tengan la anuencia de la asamblea ejidal. La zona urbana ejidal ha sido uno de los recursos más importantes para que los ejidatarios puedan beneficiarse de la venta de terrenos, disimulando a través de esta figura la lotificación irregular del ejido.

Respecto a las tierras comunales, la autoridad suprema es la asamblea general de la comunidad, al igual que las tierras ejidales existe la figura del comisariado que funge el papel de representante y administrador de los bienes comunales. Su organización interna se basa en el estatuto comunal y los usos y costumbres:

*Para fines de administración, las comunidades pueden establecer grupo o subcomunidades a los que la asamblea impondrá el régimen de organización interna, así como sus órganos de representación y gestión administrativa, todo ello sin perjuicio de las facultades de los órganos generales de la asamblea. En consecuencia, la asamblea podrá establecer la organización interna que considere pertinente para mejorar su administración y constituirá las formas de representación interna que estime convenientes (comités, comisiones, delegados o cualquier otra designación), sin menoscabo de su propia autoridad ni la del comisariado de bienes comunales (Silva, 2005:68).*

Al revisar la Ley Agraria, resalta que la mayoría de los artículos se centran en la propiedad ejidal, existen disposiciones particulares para las tierras comunales pero en el Artículo 107 se señala que las normas de los ejidos también son aplicables a los bienes comunales, el marco normativo específico de la

propiedad comunal es muy reducido; es quizá, porque sólo el 10% de la propiedad social que existe en el país es comunal.

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre las características de la propiedad ejidal y comunal, esta información fue retomada del artículo publicado en la Procuraduría Agraria titulado *“Breve y sumario estudio de la comunidad indígena y la comunidad agraria en la nueva legislación agraria y la aplicación supletoria y análogica del PROCEDE”* de Fortino Silva Cruz, el autor realiza un exhaustivo análisis de las características particulares de los dos tipos de propiedad según lo establecido en la Ley Agraria

Cuadro 3. Comparativa entre características de tierras ejidales y comunales

EJIDO	COMUNIDAD
1. Reconoce personalidad jurídica.	1. Reconoce personalidad jurídica.
2. Protección de la propiedad de sus tierras, tanto para asentamiento humano como para actividades productivas.	2. Protección de la propiedad de sus tierras, tanto para asentamiento humano como para actividades productivas.
3. La Ley regulará el aprovechamiento de tierras bosques y aguas de uso común.	3. La Ley regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común.
4. La Ley regulará el ejercicio de los derechos de los ejidatarios sobre su parcela.	4. La Ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre su tierra.
5. La Ley establecerá los procedimientos para los cuales (los) ejidatarios... podrán asociarse entre sí, con el estado y con terceros y otorgar el uso de sus tierras.	5. La Ley establecerá los procedimientos para los cuales ... (los) comuneros, podrán asociarse entre sí, con el estado y con terceros y otorgar el uso de sus tierras
6. Tratándose de los ejidatarios, La Ley establecerá los procedimientos para:	6. La Ley protegerá la integridad de las tierras de los pueblos indígenas.

---

a) Transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población.

---

b) Fijar los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela.

---

c) En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la Ley.

---

d) Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5 por ciento del total de las tierras ejidales.

---

*Fuente: Silva Cruz (2005:71) Breve y sumario estudio de la comunidad indígena y la comunidad agraria en la nueva legislación agraria y la aplicación supletoria y analógica del PROCEDE.*

El cuadro anterior ejemplifica las similitudes entre las tierras de propiedad ejidal y comunal. Como habíamos mencionado antes, la ley aplica las mismas disposiciones en los dos tipos de propiedad, aunque un factor fundamental es que la ley otorga a los ejidatarios la facultad de transmitir sus derechos sobre la tierra.

## EL CAMBIO EN LA PROPIEDAD SOCIAL DESPUÉS DE LAS REFORMAS DE 1992

En 1992 se realizaron las reformas propuestas por el presidente Salinas de Gortari, los cambios más relevantes fueron terminar con el reparto agrario y la posibilidad de transformar el régimen de propiedad

social por iniciativa de los propios ejidatarios, de este modo se puede modificar el régimen de propiedad ejidal o comunal a propiedad privada.

En el discurso oficial, el objetivo de la Reforma Agraria fue modernizar el campo mexicano y terminar con el reparto agrario (que en ese punto ya se consideraba inviable), así como beneficiar a los núcleos agrarios con la posibilidad de optar por el dominio pleno de sus tierras, para realizar intercambios económicos de manera formal. Es importante señalar que estas modificaciones se realizaron en un contexto de cambios estructurales que abrían plenamente la economía mexicana al neoliberalismo.

Entre las modificaciones que tuvo el artículo 27 de la Constitución, se eliminaron las condiciones de las tierras ejidales y comunales de ser: inalienables, imprescriptibles e inembargables. Igualmente, se le permitió a los miembros del núcleo agrario optar por el régimen de propiedad privada, quitando los candados que impedían incorporar la propiedad social al mercado de tierra; además, se les permitió a los ejidatarios y comuneros asociarse con los particulares para realizar contratos comerciales para el uso y explotación de la tierra (Ibarra Valdés, 2013).

Respecto al dominio pleno, a partir de las reformas se reconoció el derecho de los ejidatarios y comuneros para la posesión total de la tierra, anteriormente por su carácter colectivo solo tenían derecho a trabajarlas. Los miembros del núcleo agrario pueden optar por el dominio pleno, que significa modificar el régimen sus parcelas para convertirlo en propiedad privada (no pueden optar por dominio pleno las tierras de uso común ni las de asentamiento humano). Para que un ejidatario adquiriera el dominio pleno, la decisión debe de ser aprobada por la Asamblea ejidal, posteriormente el trámite se realiza de forma individual ante el Registro Nacional Agrario *RAN*.

Haciendo énfasis en el tema urbano, las reformas fueron vistas como una solución a la condición de irregularidad en la ocupación urbana del suelo social. Para varios autores (Azuela, 1997; Salazar, 2012;

Cruz, 2011) los cambios en la situación agraria significaban una liberalización de las tierras para su incorporación al suelo urbano, adquiriendo plenamente el valor de bien mercantil. En este sentido, Soledad Cruz ha realizado estudios para cuantificar en qué medida ha aumentado la urbanización sobre tierras de propiedad social a partir de dichas reformas, “no se puede negar que las normas legales para liberalizar la propiedad ejidal (establecida en 1992) están determinando un aumento en la incorporación de este tipo de tenencia al suelo urbano. Si se compara con los datos de crecimiento de 1980-1990, en los que el 27% del área urbana estaba en tierras ejidales, es muy significativo que para el 2000, casi el 50% de las AGEBS urbanas estén en este tipo de propiedad” (Cruz Rodríguez, 2011:73).

#### LA IMPORTANCIA DE LOS EJIDOS EN EL CRECIMIENTO URBANO DE LA CIUDAD

Para aproximarnos a la importancia de los ejidos en la ciudad, es pertinente iniciar mencionando la dimensión de la cuestión agraria a nivel nacional, en el país existen “poco menos de 30 mil núcleos agrarios, que agrupan a unos tres millones y medio de ejidatarios y comuneros, son propietarios de más de la mitad del territorio nacional; ahí se localiza el 80 por ciento de los bosques, ...importantes recursos hídricos, así como la mayor parte de las tierras sobre las cuales tiene lugar el crecimiento urbano” (Azuela y Cancino, 2011:171). En el caso de la Ciudad de México, la propiedad social llegó a conformar el 70 por ciento del territorio, con la existencia de más de 81 ejidos, 23,057 ejidatarios y una superficie de 29,041.82 hectáreas ejidales y 79,140 hectáreas de tierras comunales (Cruz, 2011).

Durante el siglo XX la urbanización de las tierras ejidales respondió a varios factores, uno de ellos es la reducción del apoyo al campo que devino en su descapitalización, improductividad y baja rentabilidad económica, que devaluó el valor del campo frente a la industria. Las nuevas fuentes de empleo vinculadas al desarrollo industrial no sólo provocaron la migración a las ciudades sino que incorporaron a los ejidatarios y comuneros en actividades urbanas secundarias y terciarias. La reducción de la producción agrícola en el

país no se extinguió, sino que se impulsó un modelo bimodal, donde se estimuló la agricultura comercial que proveía insumos para la industria, y la agricultura campesina como mano de obra barata que suministra alimentos a su población. El aumento de la población trabajadora de bajos ingresos generó una gran demanda de tierras, ante esta situación, la presión para incorporar las tierras ejidales a las nuevas necesidades urbanas, aceleró el proceso de urbanización sobre los ejidos.

Como se ha mencionado anteriormente, aunque las tierras ejidales eran inalienables, imprescriptibles e inembargables; es decir, se encontraban fuera del libre mercado del suelo, esas características no han impedido la urbanización sobre las mismas. La urbanización en tierras de propiedad social se dio en dos procesos: el primero fue la venta de las tierras por los ejidatarios y comuneros en la irregularidad jurídica. El segundo, en el marco legal, por la expropiación del gobierno federal para utilidad pública. Al respecto, Calderón hace evidente la importancia de las tierras ejidales en la urbanización:

*Si se considera el aporte de los diferentes tipos de tendencia a la expansión de la Ciudad de México, se tiene lo siguiente: entre 1940 y 1975 la mancha urbana creció en 675.1 km<sup>2</sup>; 48% de ese crecimiento se produjo sobre tierras ejidales y comunales, 41% sobre tierras privadas y 10.4% sobre terrenos de propiedad del estado. Esto significa que la expansión urbana se ha producido en mayor medida sobre tierras de las comunidades agrarias. No deja de sorprender este hecho, si se considera que la legislación había declarado que las tierras ejidales y comunales no podían ser comercializada para usos urbanos (Calderón, 1987:302).*

Calderón menciona que aproximadamente el 50 por ciento del crecimiento de la Ciudad de México se dio sobre propiedad social; sin embargo para el mismo periodo de tiempo, Soledad Cruz (2011:70) afirma que el 68 por ciento del crecimiento urbano se había dado sobre tierras de propiedad ejidal. La diferencia de medición, se puede explicar a través de los métodos de cuantificación y las fuentes consultadas; empero,

Lo importante es hacer notar que la propiedad social otorgó más de la mitad del territorio para la urbanización.

Cabe señalar, que la venta de estas tierras, por su bajo costo, ha sido la única forma en que la población de bajos ingresos ha podido acceder al suelo en la ciudad, siendo una respuesta a la problemática habitacional de los sectores populares. A pesar de su condición de irregularidad, ha existido certeza respecto a la propiedad de los colonos que han comprado tierras de propiedad social, esto se debe a que los ejidatarios y comuneros son reconocidos como los propietarios legítimos, que garantizan la posesión del suelo a los colonos, aunque no se cuente con de contratos jurídicamente válidos. De esta manera se enfrentan dos condiciones frente al ejido, la que dicta la ley y establece las tierras como inalienables, imprescriptibles e inembargables, de propiedad colectiva y para sustento de la comunidad; contra la real, de un campo en gran medida abandonado, con fuertes presiones para satisfacer la demanda habitacional de los sectores de menores ingresos.

Sería válido afirmar que la ocupación de tierras ejidales se ha caracterizado por la presencia de tres procesos: la irregularidad, la urbanización periférica y la pobreza. En este punto ¿Cuál ha sido la relación entre las tierras ejidales y la los asentamientos humanos irregulares? Al respecto Soledad Cruz indica que:

*Así en 1976, los asentamientos irregulares habían urbanizado un poco más del 25% del total de tierras ejidales existentes en el D.F. Si consideramos que para este año aún se conservaban sin urbanizar el 50% del total de hectáreas ejidales (ubicada fundamentalmente en Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta, Cuajimalpa y Álvaro Obregón), esto significa que del total de hectáreas ejidales urbanizadas para 1976, el 50% lo había hecho a través de colonias populares (localizada principalmente en Iztapalapa, Iztacalco, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero y Magdalena Contreras) (Cruz, 1995:147).*

Conocer la importancia y los procesos de ocupación de las ciudades nos permite reconstruir y comprender como se han conformado históricamente, entender los procesos que la materializaron, así como los rasgos distintos del desarrollo urbano. De esta manera se puede contextualizar la dimensión del tema que nos ocupa, el poblamiento irregular en el suelo de conservación, entendiéndolo en un marco de procesos históricos que continúan vigentes.

#### LA RELACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y LOS NÚCLEOS AGRARIOS

Se han mencionado de manera breve los procesos de ocupación de los ejidos para usos distintos al agrícola, así como la relación entre los ejidatarios y los colonos, pero hace falta analizar otros actores fundamentales en estos procesos: las autoridades federales, locales y agrarias. Anteriormente, para abordar la problemática de las colonias populares se establecieron las denominadas asociaciones pro-mejoramiento de colonias, a través de corporativas de organización y representación. Las asociaciones eran atendidas a través de un organismo llamado Oficina de Cooperación, que después cambió a Procuraduría de Colonias Proletarias instituida en 1940. Entre las normas no escritas del programa, se determinaba que dichas asociaciones deberían estar afiliadas al Partido Revolucionario Institucional PRI, era una política social no declarada con relaciones clientelares entre los colonos y el Gobierno, que no se basaba en el reconocimiento, sino en el otorgamiento de concesiones. Las relaciones clientelares entre el Estado y los colonos presentaban una actitud de maniqueísmo, si pertenecías al PRI, las solicitudes de urbanización e introducción de infraestructura eran aceptadas; pero si no pertenecías al partido, en el mejor de los casos, requerían de un tiempo muy prolongado o simplemente no se efectuaban.

Las autoridades agrarias también fungieron como un actor en los procesos de urbanización, al estar solamente en su jurisdicción los temas agrarios, podía solapar los procesos de venta de lotes en tierras ejidales, para Duhau:

*... estas relaciones de paternalismo y connivencia pudieron desenvolverse en gran medida gracias al hecho de que la propia ley encapsuló las relaciones entre burocracia agraria y ejidatarios, al otorgar a la primera una virtual exclusividad en la regulación de la propiedad ejidal y, al mismo tiempo, excluyó a otros actores como los compradores de lotes en tierras ejidales, del ejercicio de acciones legales, o relativizó, en el caso de las autoridades locales, la posibilidad de apoyarse en la ley, por ejemplo, para impedir la urbanización irregular de tierras ejidales (Duhau, 1995:19).*

Los ejidatarios respaldados en los huecos que presentaba la Ley Agraria, utilizaron diversos medios para la urbanización de sus tierras, los tres de mayor relevancia han sido: la permuta de tierras que tenían mayor factibilidad de urbanización por otras tierras fueran en el mismo estado o en otro, la aceptación de avocindados en la zona urbana ejidal, así como la incorporación de terceras personas al núcleo agrario a través de la asamblea. De este modo podían beneficiarse de la urbanización de sus tierras, sin incurrir en acciones fácilmente identificables como ilegales. Las prácticas de los ejidatarios y comuneros para la venta de sus tierras (contrario a lo establecido en el marco jurídico) responde a una lógica que podríamos tildar de individual, ya que a pesar de que las tierras son del núcleo agrario y no del ejidatario o comunero, en la práctica los actores, de manera individual subdividen y ofrecen al mercado sus parcelas, del mismo modo que lo realiza un propietario privado.

Hasta la reformas de 1992, en la Ley Federal de la Reforma Agraria estaba considerado como un delito que alguna autoridad ejidal permitiera, tolerara o promoviera la venta de tierra. Aparentemente, con la existencia de un marco jurídico que penalizará la venta de tierra de propiedad social, se podría corregir una conducta desviada con la aplicación de la ley, sin embargo no existen antecedentes de que se haya realizado alguna acción penal contra miembros del núcleo ejidal. Incluso, "tales prácticas están a tal grado

institucionalizadas, que cualquier pretensión de erradicarlas con la ley en la mano traería una grave alteración del orden social” (Azuela y Cancino, 2011:170).

La venta de la tierra se ha realizado con la complicidad de las autoridades agrarias y el gobierno federal a través de relaciones de clientelismo y corporativismo:

*...los dos términos... hacen referencia a una práctica de gobiernos por la que se intercambian favores entre grupos y la autoridad, dando como resultado el sostenimiento de ese gobierno en el poder. Entre esos grupos se da una relación de mutuo beneficio, que desdeña el interés de los ciudadanos y por la que el gobierno favorece a esos grupos con algún trato preferencial superior al que recibe la población en general y a cambio pide apoyo político, muy marcadamente votos en las elecciones (Girondella; 2008; citado en Ibarra Valdés, 2013:23).*

Además de la relación de mutuo beneficio, un factor importante ha sido la relación directa entre el gobierno federal y los ejidatarios. En este punto hay que resaltar que la Confederación Nacional Campesina fue uno de los tres bastiones en los que se legitimó el gobierno priista, ondeando la bandera de la Revolución. Como ejemplo de dicha relación, está el ritual de la dotación de ejidos o el de la regularización de tierras, en el que por obra y gracia del presidente de la república se resuelve la situación de los pobladores.

Antonio Azuela (1991:210; citado en Aguilar, 2013:58) menciona el concepto de “encapsulamiento” del campesinado, para referirse al tipo de relación prevaleciente entre los núcleos y las autoridades agrarias. A pesar de que los temas agrarios se desarrollaban en un territorio local dado, eran manejados en las esferas federales, sin la intervención de ninguna autoridad estatal o municipal, contraviniendo la facultad que tienen estos últimos de regular el territorio. Al respecto, Duhau agrega que “el orden emanado de las instituciones agrarias y la lógica corporativa correspondiente, se imponen al orden definido por las

instituciones civiles que establece las competencias del gobierno local en materia de organización del suelo" (Duhau, 1995: 21).

En el discurso oficial, sobretodo en el de la burocracia agraria, nunca se responsabilizó a los ejidatarios por la venta de la tierra, "esta imagen es reforzada por el discurso dominante, ...que estigmatiza a los colonos como "invasores", cuando en casi todos los casos han tenido que pagar un precio para tener acceso a un lote sin servicios" (Azuela y Cancino, 2011: 172). Se presupone la existencia de un acuerdo social que se basa en no responsabilizar a los miembros del núcleo agrario por la urbanización, como parte del clientelismo y paternalismo oficial hacia esos grupos (Aguilar y Santos, 2011: 99), permitiendo que con total impunidad comerciaran con las tierras de propiedad social.

#### ¿QUIÉN CONTROLA EL TERRITORIO? ¿EL MUNICIPIO O LOS EJIDATARIOS?

En este punto es innegable el gran poder de decisión y acción que tienen los núcleos agrarios para tomar decisiones sobre el territorio, decisiones que han configurado la ciudad. Con las reformas al Artículo 27, Azuela y Cancino (2011:169) señalan que se ha incrementado el dominio que tienen los ejidatarios y comuneros en los procesos de urbanización. Por medios legales o ilegales, son los ejidatarios quienes deciden sobre el uso del territorio. Aunque este texto se ha centrado en la urbanización, cabe recordar que los ejidatarios son dueños de la mayor parte del territorio nacional, así que sus facultades de decisión se extienden a recursos, hídricos, forestales, mineros; en general a cualquier recurso que se encuentre en su posesión.

Respecto a los procesos de ordenamiento del territorio, que la constitución ha conferido a los municipios a través del artículo 73 y 115 constitucional. Existe un dilema, de una proporción nada despreciable, donde se cuestiona la falta de capacidad por parte de los gobiernos municipales para imponer

un orden basado en el “interés público”, es decir regular los usos y destinos del suelo. El enorme poder que tienen los ejidatarios sobre la urbanización, pone en entredicho la facultad constitucional del municipio. Esta situación es tan relevante, que autores como Azuela (2011) la han considerado una de las tensiones institucionales más importantes del constitucionalismo mexicano. El autor se refiere a la implementación de la Ley General de Asentamientos Humanos LGAH como instrumento de regulación territorial:

*... cuando surgió la LGAH todavía había una gran confianza en que la planeación sometería bajo la égida del interés público a todos los propietarios de la tierra, incluidos los núcleos agrarios. Incluso había una disposición en la LGAH que hacía explícito el que también ellos estarían sujetos al régimen de los asentamientos humanos. A los pocos años se hizo evidente no sólo que los núcleos agrarios de las periferias urbanas no tenían la menor disposición para someterse a los procesos de planeación, sino que las estructuras administrativas del “sector agrario” (encabezadas por la propia Secretaría de la Reforma Agraria) harían todo lo posible por mantener y reproducir el papel de enclave corporativo que el ejido podía desempeñar (Azuela y Cancino, 2011:180).*

En este marco, se inscribe también la violación constante de los instrumentos de ordenamiento por parte de los núcleos agrarios y las instituciones. La regularización de la tenencia de la tierra se ejecuta en un contexto donde no se han respetado las normatividades establecidas, incorporando al suelo urbano áreas que no estaban consideradas en los programas, al respecto el municipio tiene muy poco control en dichos procesos. Por lo tanto, las decisiones no se están tomando por parte del organismo encargado y responsable, sino no por otro grupo social, que es dueño de la tierra. Azuela enfatiza que este proceso se ha incentivado por el debilitamiento general del Estado planificador, convirtiendo a los sujetos agrarios en la estructura que organiza el proceso de urbanización. “Hace poco más de tres décadas, Arturo Warman decía, sobre la relación entre los núcleos agrarios y el Estado, que este último había criado “un tigre y ahora lo

tiene cogido de la cola" (Warman, 1976: 286). Hoy día es evidente que el tigre se ha soltado" (Azuela, 2010:607).

En consecuencia, tenemos que durante décadas gran parte de las decisiones y procesos sobre la ciudad los han tomado el sector agrario, por lo tanto la configuración territorial "se ha regido más por la lógica corporativa del régimen agrario que por la lógica de un gobierno municipal que planea el crecimiento urbano de acuerdo con alguna idea del interés público expresada en planes de desarrollo" (Azuela y Cancino, 2011: 172). También, existe la creencia generalizada entre los gobiernos municipales que no se pueden ejercer actos de autoridad cuando se trata de las tierras de los ejidos y las comunidades, ya que estos son de competencia federal (Azuela y Cancino, 2011).

### **I.1.2. EL POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN**

El Distrito Federal se divide en dos zonificaciones primarias: el Suelo de Conservación (SC) y el Suelo Urbano (SU). El suelo de conservación es un área de alto valor ambiental, con una superficie de 87,291 hectáreas que representa el 59% de la superficie total del Distrito Federal. En él habitan alrededor de 700 mil pobladores, casi el 9% de los habitantes de la entidad. Las delegaciones que poseen suelo de conservación son: Álvaro Obregón, Cuajimalpa de Morelos, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.

El suelo de conservación está considerada como un área prioritaria para la ciudad, debido a los servicios ambientales que otorga: suministra el 57% del agua que consume la ciudad, regula el clima local por la presencia de masas forestales, recarga de mantos acuíferos, limpieza del aire por la retención de partículas suspendidas, retención de suelos, control de inundaciones; además de la conservación de la biodiversidad de flora y fauna (Castelán y Mejía, 2011; Aguilar, 2013; Sheinbaum, 2011). A pesar de ser un área fundamental para la entidad, recibe menos 1% del total del presupuesto destinado para la Ciudad de México. Para Sheinbaum (2011:35) uno de los problema centrales es “la falta de reconocimiento social y gubernamental de la importancia que tiene esta zona para el presente y futuro de la ciudad”.

Durante los últimos 60 años el suelo de conservación ha presentado una considerable disminución de sus áreas forestales y agrícolas, según el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF), durante ese periodo el crecimiento urbano se ha dado a razón de una hectárea por día. Aunado al crecimiento urbano, existen otras situaciones que deterioran los cursos naturales: la tala clandestina, los incendios forestales, la sobre explotación de recursos hídricos, contaminación de mantos acuíferos y la inadecuada disposición de residuos sólidos. El crecimiento urbano es el factor que más preocupa a la opinión pública, ya que la pérdida de suelo de conservación por el cambio a usos urbanos, es considerada irremediable.

En el caso de la Ciudad de México, el crecimiento periférico al sur de la urbe se encuentra con otro proceso que se conoce como la urbanización del campo, “que no implica la supresión de los modos de vida campesinos, pero si la introducción de una gran cantidad de elementos simbólicos y materiales propios de la vida urbana que han alterado profundamente la experiencia social en el mundo rural” (Azuela y Cancino, 2011:174).

Diversos estudios realizados por gobiernos locales e instituciones estatales<sup>3</sup> señalan el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares AHI como el principal problema del suelo de conservación. En este sentido, el desarrollo urbano es considerado una amenaza al SC, incluso en el Programa General de Ordenamiento Ecológico vigente está declarado como tal; la legislación y la opinión de expertos indican que los usos urbanos y ecológicos son incompatibles, ya que uno representa invariablemente el deterioro del otro. Si bien es cierto que las dinámicas urbanas modifican los usos de territorios rurales, autoras como Sheinbaum (2011) y Cruz (2011) señalan que no se puede hablar de un solo tipo de crecimiento urbano.

Para Sheinbaum existen tres tipos de crecimiento urbano: el de los asentamientos humanos irregulares, el crecimiento poblacional propio de los poblados rurales así como las urbanizaciones difusas de clases medias. Soledad Cruz (2011:79) menciona que el encuentro de una condición rural y urbana “da como resultado una gama de poblamiento heterogéneo que va desde la presencia de pueblos que tradicionalmente han estado en esas zonas, fraccionamientos residenciales, colonias populares, hasta asentamientos rurales”. Cruz hace énfasis en que el poblamiento en el SC se ha abordado desde una perspectiva urbana, ignorando que los pueblos y localidades rurales tienen dinámicas internas propias, que deberían estudiarse para comprender los procesos locales de ocupación en el suelo de conservación.

---

<sup>3</sup> A través de su página internet, la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial PAOT ha publicado diversos estudios respecto al tema, varios de ellos se han realizado en coordinación con Los gobiernos delegacionales que poseen suelo de conservación.

Adelantándonos un poco en el desarrollo de este texto, es importante puntualizar que en el caso de la delegación Milpa Alta, el crecimiento natural de los poblados rurales es la clave para comprender las dinámicas de ocupación del suelo y el tema de los asentamientos irregulares.

Los usos habitacionales representan cerca del 90% de la superficie urbana, sin embargo están combinados con actividades comerciales. Los poblados rurales se han caracterizado por el desarrollo de actividades primarias como la agricultura, la pesca, el uso de recursos forestales y la ganadería. Dichas actividades, consideradas rurales, se han ido diversificando a lo largo del tiempo, generando una combinación de desarrollo económico, incorporando a la vida de los poblados dinámicas relacionadas con la ciudad. La propiedad de la tierra es otra condición importante de destacar respecto al poblamiento, “de acuerdo con el Registro Agrario Nacional (Vargas y Martínez, 2001) existen 44 ejidos y comunidades con tierras en el Distrito Federal reconocidas y sin conflicto agrario, de los cuales 31 tienen superficies en el Suelo de Conservación” (Sheinbaum, 2011:15). En tanto que “el PGOEDF considera que en el Suelo de Conservación las tierras comunales representan el 62 por ciento del total de la superficie, mientras que los ejidos solo significan el 14 por ciento, el resto de la propiedad es privada” (Cruz, 2011:77). Analizando dichos porcentajes resulta evidente que la mayor parte del crecimiento urbano en el SC se dará sobre tierras de propiedad social. Lo cual complejiza la problemática en el caso de los AHI, ya que aunado a la condición de irregularidad por los ordenamientos urbanos y ecológicos, se encuentra la irregularidad jurídica en la tenencia de la tierra.

Durante el 2009, la Secretaría de Medio Ambiente SMA del D.F., la Comisión de Recursos Naturales de la SMA y las Delegaciones con suelo de conservación, realizaron el Inventario de Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación en el Distrito Federal. Todas las demarcaciones presentan la problemática de la presencia de asentamientos humanos irregulares. A continuación se presentan dos cuadros acerca de la distribución de los asentamientos irregulares en las diferentes delegaciones; así como una comparativa entre suelo urbano y suelo de conservación.

Cuadro 4. Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación

Delegación	Número de AHI	Viviendas	Superficie (ha)
Álvaro Obregón	14	1,451	34.44
Cuajimalpa de Morelos	60	5,499	247.67
Gustavo a. Madero	16	949	28.57
Iztapalapa	38	1,139	29.78
Magdalena Contreras	16	1,055	39.29
<b>Milpa alta</b>	<b>114</b>	<b>4,790</b>	<b>300.31</b>
Tláhuac	91	6,589	404.18
Tlalpan	191	11,654	964.48
Xochimilco	295	17,577	720.05
<b>TOTAL</b>	<b>835</b>	<b>50,703</b>	<b>2,768.79</b>

Fuente: *Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT, 2010: 26)*

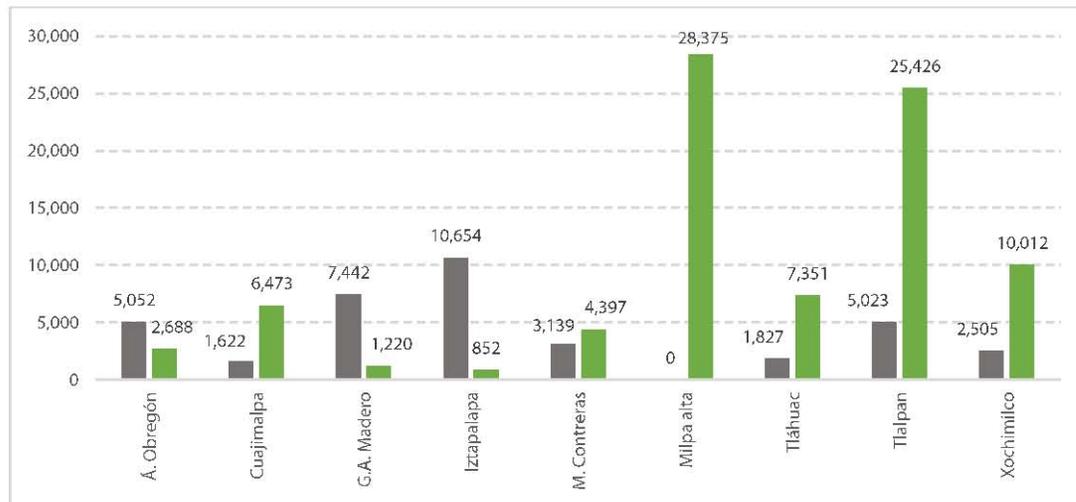
De las nueve delegaciones, Xochimilco presenta la problemática más aguda respecto a los asentamientos, con más de 17 mil viviendas en condición de irregularidad, después se encuentran Tlalpan, Tláhuac y Cuajimalpa de Morelos, la delegación Milpa Alta ocupa el quinto lugar con 4,790 viviendas en asentamientos irregulares. El caso de Milpa Alta es particular ya que de acuerdo con el PGOEDF la totalidad del territorio es suelo de conservación, es decir los poblados rurales también están bajo dicha categoría, por lo tanto se considera que cualquier crecimiento urbano fuera de los límites establecidos será considerado irregular. Aunque dicha norma es aplicable a todas las delegaciones, el caso de Milpa Alta es especialmente complejo ya que de acuerdo con el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente, para el periodo 2000–2005 Milpa Alta presentó una tasa de crecimiento poblacional de 3.24%, la más alta del Distrito Federal, mientras que el promedio de la entidad fue de 0.24%, “de mantenerse la tasa de crecimiento de Milpa Alta en los próximos años, su población en 2005 se habría duplicado para el año 2026, hasta llegar a los 230 mil habitantes.” (PDDU, 2011:13).

Cuadro 5. Suelo urbano y de conservación por delegación

Delegación	Suelo Urbano	Suelo de Conservación	% de superficie de SC con respecto al DF (ha)
Álvaro Obregón	5,052	2,688	3.10%
Cuajimalpa	1,622	6,473	7.46%
Gustavo a. Madero	7,442	1,220	1.41%
Iztapalapa	10,654	852	0.98%
Magdalena Contreras	3,139	4,397	5.07%
<b>Milpa alta</b>	<b>0</b>	<b>28,375</b>	<b>32.69%</b>
Tláhuac	1,827	7,351	8.47%
Tlalpan	5,023	25,426	29.29%
Xochimilco	2,505	10,012	11.54%
<b>TOTAL</b>	<b>37,264</b>	<b>86,794</b>	<b>100%</b>

Fuente: Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT, 2010: 14)

Gráfica 1. Comparación de superficie de suelo urbano y de conservación por delegación



Fuente: Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial (PAOT, 2010: 14)

Cabe señalar que el crecimiento de Milpa Alta en su mayoría es consecuencia del desdoblamiento familiar de los habitantes originarios, es decir el crecimiento poblacional se debe en su mayoría a las dinámicas demográficas locales y en un bajo porcentaje a procesos migratorios. Retomando los datos anteriores, invariablemente en los próximos años aumentará la superficie urbana sobre el SC, fuera de los límites de los poblados rurales, lo cual generará el aumento de los asentamientos irregulares. Si no se modifican los programas de ordenamiento, de cumplirse la proyección de vivienda para el 2026, casi la mitad de la población vivirá en condiciones de irregularidad.

La condición de irregularidad no es un problema *per se*, que un asentamiento se encuentre en dicha categoría impacta directamente en el desarrollo social de las familias, ya que no pueden acceder a ciertos programas y subsidios de gobierno, tampoco tienen certeza jurídica de la propiedad y carecen de servicios básicos, los habitantes de los AHI se encuentran en situaciones de vulnerabilidad social. En este orden de ideas el PDDU se afirma que:

*En lo que se refiere a las condiciones de la población de los asentamientos humanos irregulares, estas son aún más negativas, como es de suponer un factor determinante es el acceso a los servicios urbanos, el 50% de las viviendas en asentamientos humanos irregulares no disponen de agua entubada de la red pública, el 17.5% de las viviendas tienen un solo cuarto, esto es los habitantes cocinan, conviven, duermen y realizan sus actividades domésticas en un espacio... En general, cualquiera de los indicadores de medición de pobreza muestra una situación desfavorable para los habitantes de los asentamientos, baste citar el que se refiere a la falta de cobertura de servicios de salud... en los asentamientos humanos irregulares alcanza a la mayoría de los habitantes (72.32%), esto es niños, jóvenes, gente de la tercera edad, mujeres y hombres adultos sin seguridad social y demás servicios que sobre todo en los primeros casos resultan trascendentales en el desarrollo de su existencia. Esto se puede reiterar para el acceso a los servicios educativos, el 13% de los niños de 5 a 14 años que viven en los asentamientos humanos*

*irregulares no asiste a la escuela, una población en edad de estudiar que no está recibiendo educación en la etapa que le corresponde y que seguramente se agregará y ahondará el rezago educativo que ya existe en los habitantes de estos asentamientos donde el 6.3% de la población de 15 años y más es analfabeta y el 6.4% de dicha población no tiene escolaridad (PDDU, 2011:64).*

La irregularidad, como condición jurídica del desarrollo urbano, es resultado de la definición de usos de suelo y actividades permitidas en los programas de ordenamiento. Para comprender la formulación de la política pública en el campo ambiental, en el apartado siguiente se describen históricamente los procesos de regulación del territorio que actualmente se denomina Suelo de Conservación. Realizar una revisión histórica revela cómo se fue conceptualizando el ordenamiento ecológico, y permite evidenciar las inconsistencias y contradicciones entre los programas ecológicos y urbanos.

## EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL EN EL DISTRITO FEDERAL

Entre los especialistas de los estudios urbanos es ampliamente mencionado que la institucionalización de la planeación urbana se inició a mediados de la década de los setenta. A partir de la Cumbre de Vancouver sobre Asentamientos Humanos de 1976 se incorporó a la legislación mexicana el término de "asentamientos humanos". Ese mismo año se publicó la Ley General de Asentamientos Humanos *LGAH* y se hicieron adiciones a los artículos 27, 73 y 115 constitucionales, estos "dos procesos sentaron las bases para el desarrollo de la normativa urbanística en las décadas siguientes" (Azuela, 2010:588).

Respecto a la legislación ambiental, en 1978 se publicó el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en él se establecieron tres usos primarios de suelo: el urbano, el de preservación ecológica

y el de transición, este último tenía la función de “amortiguar” el desarrollo urbano en las áreas de conservación; sin embargo dicha área incentivó el crecimiento urbano hacia el área ecológica, debido a la ausencia de una normativa particular (Aguilar, 2013). La zona de preservación ecológica es el antecedente del actual suelo de conservación, la mayor preocupación de aquel momento era la protección de las características ambientales de esa zona, en particularmente los recursos forestales y las actividades agropecuarias. En aquella época la contaminación atmosférica se encontraba en el centro de los debates ambientalistas, es quizá por eso, que se pusiera especial atención en la protección de áreas boscosas. Institucionalmente la planeación ambiental se desarrollaba en las áreas de gobierno encargadas del desarrollo urbano (Aguilar, 2013).

La década de los ochentas supuso varios cambios para incorporar el campo ambiental a la estructura de gobierno, en 1983 se creó la Comisión de Ecología, así mismo la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas SAHOP (1976-1982) se modifica para convertirse en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología SEDUE (1983-1992), a partir de dicho cambio se le da un gran peso a cuestión ambiental, en el ámbito de gobierno se elevaba a la mismo nivel el tema urbano y el ambiental. En 1987 se decreta el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F., se establecen dos clasificaciones primarias en el suelo: el de desarrollo urbano y las áreas de preservación ecológica. El territorio del D.F. se dividió en 43% urbano y un 57% de preservación, en términos de superficie este abarcaba 85,554 hectáreas; se trazó una línea divisoria entre ambos usos con una longitud de 153.9 km.

Al mismo tiempo a nivel nacional, el tema ambiental formaba parte importante de la agenda, en el texto *El ordenamiento territorial en la legislación mexicana* Azuela muestra que:

*El advenimiento de una legislación ambiental sumamente ambiciosa a fines de los años ochenta significó la incorporación de una nueva modalidad jurídica de la planeación, el ordenamiento ecológico del territorio (OET)... Este nuevo elemento es más relevante por las condiciones sociales*

*de su producción que por su contenido jurídico... como resultado de la experiencia misma del terremoto, la movilización por los riesgos ambientales (sobre todo en la ciudad de México) había alcanzado un nivel que nunca tuvo antes, y que por cierto no ha vuelto a tener. Así, la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que entró en vigor a principios de 1988, fue un hecho novedoso en la práctica legislativa mexicana, en la medida en que participaron en su diseño actores ubicados fuera del aparato gubernamental y del sistema de partidos” (Azuela, 2013:65).*

El ordenamiento ecológico que planteaba la LGEEPA resultó muy similar al urbano, se establecieron zonificaciones para el suelo, estableciendo un cierto número de usos y actividades permitidas. Para Azuela, el surgimiento de la LGEEPA se dio en contexto de franca confrontación con la planeación urbana:

*... en la medida en que su institucionalización esta nutrida por un saber disciplinario (el de la biología) que trata de distinguirse claramente del urbanismo, que para entonces había perdido mucho prestigio como disciplina. Así, el OET de la LGEEPA tiende a privilegiar todos los elementos naturales de un territorio por encima de los ambientes construidos. De hecho, en la definición de territorio de la LGEEPA hay de todo, menos asentamientos humanos (Azuela, 2013:65).*

La confrontación y sectorización del ordenamiento territorial y ecológico es uno de los mayores problemas del sistema legislativo mexicano en materia territorial, se puede observar como dicho conflicto surgió desde el inicio de la institucionalización del OET, traspíe que no ha logrado superarse con las modificaciones normativas y que resulta uno de los mayores dolores de cabeza en materia de ordenamiento (Azuela, 2013).

El tema ambiental alcanzó su máximo grado de reconocimiento en la estructura gubernamental con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente SMA en 1994. Dos años después entró en vigor el

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, entre los aspectos destacables del programa se encuentra que se trascendió la escala estatal para considerar el tema del ordenamiento como metropolitano, en el aspecto ambiental se modifica el término "área de preservación ecológica" por el de Suelo de Conservación (Sheinbaum, 2011). Ese mismo año, se publica la Ley Ambiental del Distrito Federal, la cual se convierte en un soporte normativo muy importante. El ordenamiento ecológico adquiere el carácter de obligatorio para la regulación de los usos del suelo, actividades y recursos naturales. En un esfuerzo de integración se establece que el ordenamiento ecológico se integre a los programas delegaciones de desarrollo urbano. (Aguilar, 2013)

En 1997, se crea la Comisión de Recursos Naturales CORENA, dependencia de la Secretaría de Medio Ambiente; a esta entidad se le asignan competencias únicas para la regulación del Suelo de Conservación, "en el contexto jurídico, esto es importante porque significó el comienzo de una reestructuración en la regulación de la zona, esto es, la existencia de una personalidad jurídico-institucional que limitará los permisos de construcción y al mismo tiempo, penalizará las infracciones". (Aguilar, 2013:46)

Para el año 2000 se aprueba el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, el primer instrumento de ordenamiento y política ambiental, que detalla los usos de suelo, normatividades particulares y actividades productivas del SC (Sheinbaum, 2011). Se realizó una redefinición cartográfica del suelo de conservación, en el cual se estableció una superficie de 88,442 ha, el 59% del territorio del Distrito Federal. Además, en ese año se decretó una política pública denominada Bando 2, en un intento por detener el crecimiento de la mancha urbana se prohibió el desarrollo urbano en las delegaciones al sur del D.F., se modificaron normas para incentivar la densificación de las delegaciones centrales. Existen evidencias de que dicha política resultó muy poco efectiva para controlar el crecimiento de la mancha urbana en el suelo de conservación, ya que si bien, se logró densificar con vivienda el centro de la entidad, la oferta habitacional excluía a la población de menores ingresos, quienes son los principales ocupantes del suelo de conservación.

Hasta diciembre de 2015, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal del 2000, era la normatividad vigente en materia ambiental ya que la actualización de dicho programa aún se encontraba en revisión. En las mismas condiciones se encontraba el Programa General de Desarrollo Urbano de 2003. Sin embargo desde el año 2000 se han decretado más del 30 programas, planes y decretos de carácter local, relacionadas con el suelo de conservación, mencionaremos solamente algunos de ellos: Programa de Protección Ambiental del Distrito Federal 2002-2006, Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias, Programa para el Desarrollo Rural Sustentable de Milpa Alta 2009, Plan Rector de las Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal, Decretos de Áreas Naturales Protegidas y de Valor Ambiental, Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018; entre otros<sup>4</sup>.

Aunque no se ha logrado la definición de los programa general urbano y ecológico (muy probablemente por cuestiones de índole político), la cantidad de material producido en la legislación ambiental habla de una constante preocupación por la protección de los recursos naturales del suelo de conservación. El sistema jurídico territorial mexicano presenta contradicciones y sobreposiciones, que dificultad su comprensión, pero sobre todo dificultad su aplicación en el ámbito administrativo. Conocer la génesis del ordenamiento ecológico permite comprender en qué términos se conceptualizó, y las ideologías que estuvieron presentes en su formulación. Así se puede identificar de donde vienen los problemas para la regulación de los asentamientos irregulares.

---

<sup>4</sup> Para conocer la totalidad de programas del Distrito Federal desde la década del noventa, puede consultarse el sitio virtual del Centro de Información y Documentación de la Procuraduría Ambiental y de ordenamiento Territorial, cuenta con un registro de más de cien programas planes y decretos.

## I.2. MARCO TEÓRICO

### I.2.1. LA IRREGULAR COMO UNA CONSTANTE DEL CRECIMIENTO URBANO

La condición de irregularidad en las ciudades mexicanas, más que presentarse como una situación excepcional del orden urbano, “es parte constitutiva de la construcción física de la urbe, de la construcción del orden jurídico y también del orden económico y social” (Connolly, 2012:380). Desde los años sesenta, la irregularidad se ha convertido en una constante de la Ciudad de México, más de la mitad del área urbanizada se ha producido de manera informal, lo cual lo ha convertido en una característica distintiva y permanente de la ciudad (Duhau y Giglia, 2008). Su permanencia se podría sintetizar en tres refranes, que Romero (2012) menciona como las leyes del urbanismo mexicano: hacerse de la vista gorda, a lo hecho: pecho y más vale pedir perdón que pedir permiso; estos dichos populares ejemplifican las relaciones entre la irregularidad, el gobierno y los pobladores.

Durante la década de los setenta (identificada como la institucionalización de la planeación) se incorporaba el término de asentamientos humanos irregulares a la legislación urbana, con la intención de que dicha “anormalidad” se corrigiera al contar con un sistema de planes que controlara los usos y destinos del suelo, erradicando así un mal que se consideraba pasajero (Azuela y Cancino, 2011). Por el contrario, los asentamientos irregulares continúan siendo un tema vigente y primordial tanto en las discusiones académicas como en la agenda urbana.

La creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra CORETT, representó una estrategia de gobierno para dar una solución definitiva a la condición de irregularidad de los asentamientos humanos; empero, en lugar de erradicar la urbanización informal, la CORETT institucionalizó un sistema de ocupación-regularización-ocupación en tierras de propiedad social, dando certeza a los vendedores y ocupantes de los asentamientos irregulares, que eventualmente serían parte de un proceso de regularización por parte de la Comisión (Azuela y Cancino, 2011). Para muchos autores (Azuela, 2010; Aguilar y Santos, 2011; Cruz, 2011) la actuación de la CORETT es uno de los factores que ha incentivado el crecimiento urbano sobre tierras ejidales y comunales, contraviniendo las características principales de estas tierras: ser inalienables e imprescriptibles.

No existe una definición absoluta del concepto *irregularidad*, incluso, normalmente el mismo fenómeno urbano es llamado: informal o ilegal. La condición de cualquiera de los tres términos alude a la negación de un orden *regular, formal o legal*; en otras palabras, de lo correctamente establecido, “estamos ante un concepto multidimensional y controvertido cuya definición aparente elude el consenso” (Connolly, 2012:339)

En esta tesis, he optado por el uso del término irregular ya que es el concepto oficial que manejan los documentos jurídicos. Sin embargo, dado la relevancia del fenómeno es importante cuestionarse ¿A qué se refiere el término irregular? ¿Es un simple adjetivo de una situación urbana o estamos hablando de un fenómeno social más amplio?

Cuando se revisa la literatura para tratar de definir la irregularidad, una de las primeras dificultades que se presentan es la confusa utilización de los conceptos irregularidad/informalidad. Como antecedente al término, se encuentra la palabra informalidad utilizada en un contexto laboral, refiriéndose a cierta población al margen de los mercados formales de trabajo: a la economía informal (Herzer, et al., 2006; citadas en Canestraro, 2013). A partir de ese punto, la informalidad se extiende para caracterizar también

los procesos de acceso a la tierra y la vivienda, transfiriéndose del campo económico al urbano, identificando procesos que están al margen de la normatividad vigente.

Retomando el aspecto urbano, Azuela indica que cuando se habla de “asentamientos irregulares, informales, extraoficiales o directamente ilegales, no se alude a las características físicas o económicas de estas áreas, sino a una relación problemática con el orden jurídico formalmente vigente en esa sociedad, que difícilmente es definido con precisión” (Azuela, 1993; citado en Canestraro, 2013:252). Entonces, la irregularidad no es un componente primario de los asentamientos, sino que depende del marco jurídico, el cual solo tiene sentido en el contexto político y cultural de una sociedad, que reconoce dicho marco como legítimo. Calderón plantea que “añadir al mercado de tierras el adjetivo de informal e ilegal agrega un elemento al acto en sí de una transacción económica, que es que se viola o contraviene el ordenamiento jurídico. Conceptual y teóricamente, la dimensión jurídica resulta siendo intrínseca al fenómeno de estudio” (Calderón; 1999:15; citado en Canestraro, 2013:253).

Emilio Duhau emplea indistintamente los términos irregularidad e informalidad, los utiliza para hablar tanto del espacio urbano como del proceso de apropiación del espacio, ya que considera a ambos “en términos del no cumplimiento de normas jurídicas que regulan las relaciones de propiedad o las formas de producción del espacio urbano aplicables en cada caso”, y agrega que “se requiere que de algún modo las normas jurídicas pertinentes sean invocadas activamente, aunque sea de modo vago, como dispositivo de etiquetamiento” (Duhau, 2002; citado en Canestraro, 2013:255).

Respecto a las causas de la irregularidad, Hernando De Soto considera que “obedece a la sobrerregulación existente en materia urbana: “se produce cuando el derecho impone reglas que exceden el marco normativo socialmente aceptado, no ampara las expectativas, elecciones y preferencias de quien no puede cumplir tales reglas y el Estado no tiene la capacidad coercitiva suficiente” sostiene De Soto y añade que “no son informales los individuos, sino sus hechos y actividades. La informalidad no es tampoco

un sector preciso ni estático de la sociedad, sino una zona de penumbra que tiene una larga frontera con el mundo legal y donde los individuos se refugian cuando los costos de cumplir las leyes exceden a sus beneficios” (De Soto: 2002: 25; citado en Canestraro, 2013:259).

La intención de este apartado no es esclarecer la diferencia entre los términos de *irregularidad*, *informalidad* o *ilegalidad*, tarea que rebasaría los alcances de este documento. El objetivo es entender la irregularidad urbana como múltiples procesos, que no solo se refieren al entorno material urbano, sino, a las acciones y relaciones entre de los vendedores, compradores y el gobierno. La irregularidad se entiende como un fenómeno que abarca distintos aspectos sociales y que trasciende el campo económico y urbano. Lo que se puede establecer como un aspecto fundamental de la irregularidad es que es una condición que se encuentran en conflicto con el marco normativo institucional.

## EL PROCESO DE LA URBANIZACIÓN IRREGULAR

Uno de los factores que provocan el crecimiento urbano periférico es el elevado precio del suelo y la vivienda en el centro de la ciudad. Las periferias tienen una oferta de suelo a menor costo, debido (generalmente) a la condición irregular de la tierra y la falta de servicios y equipamientos urbanos. Las poblaciones que carecen de recursos para acceder al mercado formal de vivienda, tienen como única solución habitacional el suelo que se oferta en los bordes de las ciudades. Además de ser una oferta a menor costo, muchas veces presenta condiciones flexibles de pago, que no están sujetos a garantías crediticias.

Aproximándonos al caso de manera superficial, los asentamientos humanos irregulares surgen cuando existe una oferta de lotes, generalmente se encuentran subdivisiones simples en una parcela, las cuales no cuentan con servicios ni infraestructura. La irregularidad se puede presentar en dos aspectos, por un lado por la ocupación de tierras de propiedad social; y por el otro, por encontrarse fuera las normas

urbanas que determinan los usos del suelo. Además tampoco se cuenta con los requisitos normativos y administrativos para realizar una construcción, es decir, no se cumple con lo estipulado en reglamentos y ni se cuenta con permisos para la construcción. La irregularidad urbana se puede manifestar como la suma de todos estos aspectos, que se realizan al margen de las diversas normatividades aplicables. Sin embargo, la irregularidad no se presenta como una “total anarquía”, los procesos de ocupación irregular del suelo corresponden a reglas sociales bien definidas, “que aplican quienes intervienen en su creación y transformación: los compradores y vendedores de terrenos, los líderes de organizaciones de colonos, los funcionarios que los atienden, entre otros” (Connolly, 2012:381).

No se puede entender el panorama de la irregularidad, sino se habla de uno de sus actores más importantes: el Estado. Su actuación respecto al fenómeno ha ido cambiando a lo largo del tiempo. Hasta los años sesenta, se aplicaron políticas fuertemente restrictivas como desalojo y erradicación de crecimientos informales, sin embargo siempre existió la política de tolerancia a ciertos grupos, que se encontraban afiliados al gobierno priista. Posteriormente, a partir de los años setenta, además de la creación de la CORETT, se implementaron programas para mejorar las condiciones de los asentamientos irregulares, ambas acciones siempre tuvieron fuertes implicaciones políticas. Aunque paliaban las condiciones precarias de los asentamientos, fueron muy ineficaces para controlar el crecimiento urbano. De hecho ambos programas se concentraban en contrarrestar las consecuencias y no las causas de la irregularidad.

Hablando de las causas, cabe señalar que muchas veces la opinión pública ha atribuido la irregularidad a las condiciones de pobreza de la población, responsabilizándolos de su “propio mal”. Autores como Cardoso (2003) atribuyen la causa a una dimensión estructural, relacionada con una incapacidad sistémica por parte del Estado para garantizar el acceso a la vivienda de la población, independientemente de su situación económica. En este sentido, para evadir la responsabilidad por parte del Estado, se implementaron mecanismos de tolerancia a las ocupaciones informales, para permitir que las poblaciones de menores ingresos solventaran su situación habitacional, a pesar de que se transgredieran

las normatividades. Emilio Duhau plantea unas preguntas interesante respecto este tema, él se cuestiona: “¿Qué poder estatal se obligaría actuar de acuerdo con la ley, de modo transparente, predecible y cierto, ante quienes no están en condiciones, porque carecen de los derechos que los habilitan para ello, de exigírselo?” (Duhau, 1995:5).

Las causas de la irregularidad, se encuentran en una incapacidad por parte de los gobiernos y los formuladores de política pública para generar programas de acceso al suelo y a la vivienda adecuados para ciertos sectores de la población. Por una parte, se ha ignorado los procesos de producción social del hábitat<sup>5</sup> (Romero, 2013), en los cuales se invierte un gran capital social para la producción de la ciudad. El apoyo que tiene esta forma de producción por parte del gobierno consiste en “dejar hacer”, los grandes esfuerzos de autoproducción popular no son respaldados con políticas económicas y urbanas. “En general, los responsables de la formulación de las políticas no han reconocido en forma explícita este recurso, ni su incorporación a las políticas de vivienda” (Aguilar y Santos, 2011:283).

Respecto a la regularización como solución a los asentamientos humanos, por una parte es innegable el beneficio que conlleva dotar de certeza jurídica sobre la propiedad a la población. Sin embargo, existen debates sobre los convenientes de dicha política. Por una parte autores como Smolka y Larangeira (2008:103; citado en Aguilar y Santos, 2011) afirman que la regularización eleva el precio del suelo y promueve la presión urbana sobre los terrenos contiguos, además la introducción de infraestructura facilita la expansión urbana en las áreas circundantes. En este orden de ideas, para Azuela (1997) la regularización conlleva efectos perjudiciales como la reproducción constante de la informalidad, la regularización de los asentamientos generan círculos viciosos de crecimiento irregular, ya que se incentivan los mercados informales de suelo, los vendedores y compradores cuentan con la certeza de que a largo

---

<sup>5</sup> La producción social del hábitat es el proceso mediante el cual individuos, familias o grupos sociales producen su hábitat construyendo la vivienda, el barrio e insertándose en la ciudad. Es un proceso (generalmente a largo plazo) que surge de la propia necesidad.

plazo será solucionada su condición. Al respecto Aguilar y Santos (2011:100) mencionan que “la regularización ha impedido que la política urbana sea innovadora y busque sus propias soluciones al problema de los pobres urbanos, pero además no ayuda a controlar el proceso de expansión urbana y tiende a perpetuar y proteger el mercado ilegal del suelo”.

Efectivamente, hasta antes de 1992, la regularización era un componente fundamental de un “acuerdo informal entre las partes” ante la falta de una política pública que permitiera el acceso a la vivienda para la población más pobre. El Estado permitía el arreglo informal entre la población para solventar sus respectivas necesidades: los pobladores para obtener una vivienda, y los ejidatarios vendedores para conseguir otra fuente de ingreso; este arreglo se regularizaba o formalizaba con la intervención de la CORETT (Ibarra Valdés, 2013:47).

Por último es pertinente aclarar, que este documento se ha centrado en abordar los procesos de ocupación irregular en las colonias populares. Por otro lado, el fenómeno también se presenta en sectores sociales medios y altos. En estos, las dimensiones políticas adquieren otras características, y en términos de la agenda urbana, son considerados conflictos menores en relación con las colonias populares.

## **I.2.2. EL ROMPECABEZAS IMPOSIBLE: LOS FACTORES JURÍDICOS, SOCIOPOLÍTICOS E INSTITUCIONALES DEL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO**

### **SOBRE LOS ASPECTOS JURÍDICOS DEL TERRITORIO: JURISDICCIÓN, JURIDIFICACIÓN Y PROPIEDAD**

#### **JURISDICCIÓN**

La palabra jurisdicción, en su acepción simple, se refiere a un ámbito o territorio en el que se ejerce una autoridad o poder<sup>6</sup>. En el artículo *Law's Territory (History of Jurisdiction)*, Ford (1999) desarrolla el concepto de jurisdicción, lo describe como la relación entre el gobierno y los individuos a través de un territorio físico, cuyo objetivo es el dominio sobre dicho espacio. Así mismo menciona que la jurisdicción es también un discurso, “una forma de expresar y comprender el mundo social..., es simultáneamente una tecnología material, un entorno construido y una intervención discursiva” (Ford, 1999: 201; traducido). Del mismo modo, puede estar:

*...definida como un instrumento político que, si bien se asocia con la construcción y hegemonía del Estado, es aquí vista como el elemento que define “territorios legales” (Ford, 1999:846) específicos de cada contexto histórico; estos territorios tienen funciones específicas que se asocian a proyectos políticos... pero también pueden representar instrumentos de control territorial (Ruiz, 2015:3).*

En el ordenamiento territorial existen dos soportes materiales para la jurisdicción: los textos (leyes, programas, reglamentos) y los mapas, estos últimos fungen como la representación de los territorios; la

---

<sup>6</sup> Definición del Diccionario de la Real Academia, consultado el 31 de diciembre de 2015 en [www.rae.es](http://www.rae.es)

jurisdicción se refiere a la práctica espacial y a la representación gráfica de dichas prácticas. Entonces los individuos aprehenden cómo funciona la jurisdicción a través de la lectura de los textos y la revisión de los mapas (Ford, 1999).

Ford, advierte que existe un peligro en la lectura e interpretación de los mapas. Tiene que ver con considerar que la jurisdicción es mera ideología: que las líneas que dividen estados, regiones y ciudades no son reales. El autor afirma que dichas líneas son reales, por que constantemente se hacen reales a través de las prácticas sociales. Por ejemplo, la línea que delimita los asentamientos irregulares no existen físicamente en el territorio, pero a partir de cierto punto de la ciudad, las personas no pueden acceder al servicio de agua, por ser irregulares; es la negación al derecho del bien (con el sustento de los documentos jurídicos) lo que convierte en real el límite de la irregularidad.

Si bien los límites son reales, porque las prácticas sociales los convierten en reales constantemente, las líneas no preexisten a las prácticas. Por supuesto las prácticas son respuestas a dichas líneas; sin embargo, si la delimitación de una jurisdicción no estuviera sustentada en prácticas, ésta no tendría forma de materializarse. Cuando se piensa que la línea por sí misma es la jurisdicción, se está pensando en abstracto, alejado de cualquier contenido social. “Nos imaginamos que la jurisdicción es el espacio dibujado en un mapa, más que una colección de reglas que pueden ser gráficamente representadas en un mapa” (Ford, 1999:202; traducido). Regresando al tema de la irregularidad, esta no es significativa porque este trazada en un mapa, sino por las implicaciones que tiene que una familia habite en un asentamiento irregular, por ejemplo que no puedan acceder a un crédito u obtener subsidios de gobierno para la vivienda.

Richard Ford distingue entre dos tipos de jurisdicciones: las orgánicas y las sintéticas. Las jurisdicciones orgánicas son aquellas que aparecen como una “consecuencia natural de las circunstancias, condiciones y principios que, moralmente preexisten al Estado”, es decir su existencia responde a un proceso espontaneo y autónomo en el cuál no ha intervenido el gobierno (Ford, 1999:204; traducido). Se

configuran por los propios grupos y su definición es esencialmente social y no métrica, es concreta en lugar de abstracta. El espacio de una jurisdicción orgánica es: tradicional, auténtico y sagrado, se rige por normas y valores culturales. Las personas tienen un fuerte vínculo con el territorio, y cuando este se ve amenazado, lo defienden en términos de autonomía, autodeterminación y preservación cultural. Entonces, los territorios con una jurisdicción orgánica son parte esencial de la identidad del grupo, el territorio que habitan se presenta como un lugar único, importante y culturalmente significativo. La identidad y cohesión del grupo depende de la propiedad y el control sobre ese territorio (Ford, 1999). En el caso mexicano, los territorios de las comunidades indígenas representan el mejor ejemplo de una jurisdicción de tipo orgánica.

Por otra parte, las jurisdicciones sintéticas son creadas por alguna institución gubernamental, son impuestas desde “el exterior” y desde “arriba”. Los grupos sociales definidos por una jurisdicción sintética, no conforman un grupo previo. “Un gobierno puede crear una jurisdicción con el fin de facilitar la aplicación de la ley, la recaudación de impuestos, la recopilación de datos estadísticos o la prestación de servicios” (Ford, 1999:205; traducido). Las personas no tienen un apego a las jurisdicciones sintéticas, están “de paso” en dicho espacio, no forma parte de su constitución identitaria. Se valora en términos cuantitativos y racionales, los fines de la jurisdicción son principalmente instrumentales. El mejor ejemplo de una jurisdicción sintética son las secciones electorales.

La postura de Ford, podría presentar a ambas jurisdicciones como opuestas, sin embargo en la realidad la mayoría de las jurisdicciones presentan aspectos de ambas, es difícil encontrar una jurisdicción prototípica. La propuesta de los dos tipos de jurisdicciones nos permite analizar cómo se regula el territorio cuando se presentan situaciones complejas, por ejemplo en el caso de las comunidades indígenas y agrarias, donde se sobrepone los usos y costumbres (jurisdicción orgánica) y la planeación institucional (jurisdicción sintética); además es útil para entender los conflictos cuando se presenta dicha sobreposición.

## JURIDIFICACIÓN

La juridificación se refiere al proceso en que un campo social: ambiental, económico, artístico etc.; se generan expectativas de cómo debería regularse ese campo, posteriormente se impregna de aspectos jurídicos que modifican el campo mismo, estableciendo normas que regulan el comportamiento. En este sentido, Azuela (2004:55), en su tesis de grado doctoral, utiliza la juridificación:

*... para entender el modo en que las expectativas normativas que se elaboran en el campo ambiental se convierten en normas jurídicas. No se trata de confrontar, como si fuesen dos mundos opuestos, a la norma (jurídica) con la realidad (social) sino de observar como la propia sociedad se transforma en la medida que se juridifica sus expectativas. No importa que tan autónomo pueda llegar a ser el derecho, nunca deja de ser un fenómeno social: es la sociedad definida de cierto modo. Aunque para algunos pueda parecer extraña, esta idea no es nueva; hace tiempo que se utiliza en la antropología, desde donde se observa el derecho como un ámbito social donde "algunas de las reglas [de una sociedad]-no todas- son recreadas, fuera de su contexto, para convertirse en criterios universales de conducta que, formalmente codificados, deben de ser impuestos por las autoridades a partir de procesos adjudicatorios" (De la Peña, 2002:64; en Azuela, 2004:55)*

En este orden de ideas, el concepto juridificación, de acuerdo Rosario (2011:623) se refiere a:

*...a la ocurrencia de varios eventos asociados a la regulación legal de determinadas situaciones. Entre estos eventos se encuentra el aumento de la solución de problemas políticos utilizando normas jurídicas, la proliferación de legislación y normas legales elaboradas por el poder judicial, la prominencia del sistema legal para resolver cada vez más una cantidad mayor de problemas políticos, una expectativa de conformarse a la norma legal en cualquier escenario (sea la esfera*

*pública o la privada), la atribución de mayores poderes al sistema legal y a sus actores, y el proceso por el cual los individuos se piensan así mismos como sujetos legales y comienzan a otorgarle significado y valor a la práctica social del derecho (Blichner y Molander, 2008; Cooper, 1995; en Rosario, 2011:623).*

Además, Ruiz (2015:5) explica que la juridificación ayuda a comprender “los mecanismos bajo los cuales demandas sociales específicas son integradas dentro de marcos normativo...; es decir explica como los órdenes normativos son construidos a través de una variedad de significados, expectativas, caracterizaciones y penalizaciones”.

Es decir, aunque el derecho es una construcción social, las normas jurídicas se vuelven significativas porque “bajan” del plano del derecho, al plano social, pasan de ser un discurso abstracto a una situación concreta. La juridificación implica que cada vez más se acude a ellas para solucionar situaciones de la vida social, en el aspecto espacial se dan parámetros para normar lo que se puede y no se puede hacer en el territorio. Por ejemplo, el tema de los servicios ambientales surgió como una demanda por que fueran reconocidos los beneficios que los recursos ambientales otorgan a la ciudadanía, después de una serie de debates, se creó un programa de gobierno, sustentado en documentos normativos. Entonces, existe un proceso donde una situación (expectativa, demanda, problema) se vuelve relevante para la sociedad y entra en el campo jurídico, después esta sirve de marco de referencia normativo para la vida social.

Por último, respecto a cómo el derecho “baja” a incidir en la vida social, “la razón por la cual en muchos problemas de la vida pública existe la tendencia a creer que la enunciación de un discurso normativo es suficiente para producir un “efecto jurídico” (Azuela, 2006:97; en Ruiz, 2015:7). Estamos ante una situación, donde varios problemas de la vida urbana (la protección al suelo de conservación) no se solucionan con la simple enunciación de postulados jurídicos. En problemas del ordenamiento como la “regulación del uso de suelo, el control de contaminación ambiental..., siempre hay y habrá una distancia

entre el ideal normativo y los resultados de su implementación; es decir,... no es suficiente entender las categorías legales y la organización del marco normativo, sino entender la profundidad y casusa de las distancia entre el recurso jurídico y sus efectos” (Ruiz, 2015:7).

## LA PROPIEDAD

En este pequeño apartado quisiera enfatizar la condición política de la propiedad, la palabra propiedad está definida en el Diccionario de la Real Académica como: “el derecho o facultad de poseer alguien algo y poder disponer de ello dentro de los límites legales”. Para Blomley (2015:1; traducido), más que la relación de pertenencia la propiedad debe ser entendida como un “conjunto organizado de relaciones entre las personas respecto a un recurso”. La propiedad tiene diversas funciones sociales, permite asignar recursos a los propietarios, establecer deberes y derechos, conformar mercados, organiza los conceptos de identidad política y ciudadanía.

En el sentido territorial, la propiedad permite que ciertos derechos se apliquen sobre un espacio físico, el propietario es el encargado de gestionar ciertos recursos, y un factor muy importante, es que es capaz de controlar el acceso a dicho bien. El control se puede realizar de forma directa o indirecta hacia otras personas, permitiendo el acceso condicional o negándolo completamente (Blomley, 2015:2; traducido).

La propiedad tiene un aspecto social muy relevante, para su existencia depende de un reconocimiento que está fuertemente vinculado con el Estado. Inclusive la propiedad de cualquier cosa (auto, empresa, dinero en una cuenta de banco) requiere del reconocimiento del Estado, para convertir dicha propiedad en una situación formal. Muchas de las funciones de la propiedad del territorio (ejecución, adjudicación, el registro, etc.) se basan en el Estado. (Blomley, 2015)

Pero, ¿Por qué es relevante el tema de la propiedad? ¿Para esta tesis? Porque el establecimiento de derechos y obligaciones respecto a ella. En este punto es importante señalar que los derechos y obligaciones se establecen como un “paquete” sobre los ciudadanos, que no son voluntarios o “naturales”, ninguno surge naturalmente por habitar en un territorio dado. El tipo de derechos que devienen con la propiedad por ejemplo, es la capacidad de transferirla: por herencia, venta, etc.; acción regulada por el Estado. En el tema que nos ocupa, ese territorio viene con un grupo de reglamentaciones: usos de suelo, pago de predial, modalidades de propiedad; que son indiscutiblemente obligatorios. En este sentido, el Estado es un actor fundamental del territorio, porque es su máximo regulador.

En la cuestión agraria que abordamos anteriormente, la propiedad (relación persona-territorio) juega un papel fundamental en los procesos de urbanización. De esta manera tenemos, que el Estado expropió bienes particulares y de la Nación, para dar tierra a las personas, agrupadas en núcleos agrarios. Posteriormente, el Estado tiene la capacidad de regularizar la propiedad a través de un proceso administrativo dotando certeza jurídica sobre el territorio a un grupo de pobladores; y por último el Estado tiene la capacidad de asignar a la propiedad (pública y privada) el uso que considere para el “interés público” (para el bien de los ciudadanos).

La conformación de los estados modernos tiene como base la delimitación y el poder sobre un cierto territorio, se podría entender que en apariencia es el Estado “el legítimo propietario del territorio”, que cede sus derechos a individuos o grupos, mediante los regímenes (privado, público, social) definidos por el Estado; en tal sentido, tiene el poder para regular el uso y destino del territorio.

Entonces, si como se ha mencionado anteriormente, el Estado tiene una facultad y capacidad superior sobre el territorio, ¿Por qué existe una percepción generalizada en la incapacidad del Estado para ordenar el territorio? En los apartados siguientes se describirán una serie de factores socio-políticos, jurídicos e institucionales que restringe la capacidad para implementar el ordenamiento territorial.

Antes de iniciar la descripción de los factores, es pertinente definir el concepto de ordenamiento territorial. Existen muchas definiciones del término, en este documento se ha utilizado desde el punto de vista administrativo, al respecto Gómez define:

*...la ordenación del territorio es una función pública que responde, fundamentalmente, a la necesidad de controlar desde los poderes públicos el crecimiento espontáneo de las actividades humanas, públicas y privadas, con el fin de evitar los problemas que aquél provoca y de garantizar una especie de justicia socioespacial: el respeto al principio que proclama la función social de la propiedad, y un desarrollo que, trascendiendo el mero crecimiento económico, se centra en la calidad de vida de la población (Gómez Orea, 2001; en Ramos, 2007).*

## LA SECTORIZACIÓN DE LAS INSTITUCIONES Y LOS PROGRAMAS DE ORDENAMIENTO

Como antecedente al tema que se va a tratar, Azuela y Cueva (2011) asumen que una de las mayores contradicciones del constitucionalismo mexicano ha sido la permanencia de una legislación heredada del pasado. Las múltiples reformas que se han efectuado a las leyes desde 1976 han retomado y “parchado” los textos jurídicos. La planeación (económica, territorial, de desarrollo social) se basa en la capacidad de un Estado facultado para imponerla. Es decir que el Estado tiene una autoridad “todo poderosa” para la generación y ejecución de planes y programas.

La institucionalización de la planeación y la Ley de Planeación *LP*, surgieron a inicios de la década de los ochenta, en ese contexto “su contenido normativo expresaba un modelo económico fundado en la idea de la rectoría del Estado sobre la economía. Por el otro, su entrada en vigor... coincidió con la redefinición del papel del Estado en la economía, a partir de principios opuestos a los de dicha ley. No es exagerado decir que la LP nació cuando las condiciones políticas para su puesta en práctica habían

desaparecido" (Azuela, 2013:597) Ahora bien, tampoco en aquel entonces eran evidentes las fisuras "del régimen político y se profesaba una fe casi ciega en el poder del Estado para fijar la imagen precisa de un futuro deseado (Azuela, 2013:590).

La ordenación del territorio es una tarea del Estado dividida en múltiple entidades, las entidades administrativas no son una sólida organización monolítica, en la planeación existe diversas secretarías encargadas de organizar el territorio. Cada una de ellas "reivindican para sí una cierta autonomía para privilegiar la visión de las cosas que prevalece en el personal que los integra" (Ugalde, 2010: 107). Se pueden hablar tres grandes tipos de instituciones: las urbanas, las ambientales y las agrarias, que se encuentran fragmentadas de acuerdo a las "competencias exclusivas" de cada una.

En esta tesis no ahondaremos en el origen de tal fragmentación, empero es importante aclarar dos cuestiones. Respecto a los aspectos ambientales, Azuela (2013) identifica que el surgimiento de los ordenamientos ecológicos se dio en franca oposición con la planeación urbana, debido a una visión disciplinaria particular: la biología. Que concibe a la ciudad como el gran enemigo de los ambientes naturales, la base de esos ordenamientos es una postura antiurbanista, que tiene la intención de rescatar y preservar lo que "todavía queda". En tanto que, como hemos mencionado anteriormente la cuestión agraria siempre "se ha cocido aparte", las instituciones agrarias no han tenido la intención de someterse a las entidades urbanas, haciendo valer su autonomía y la de su jurisdicción. En este orden de ideas, en el régimen de planeación mexicano no existe un sistema de ordenamiento territorial único, que contemple de manera integral las dimensiones: económicas, sociales, ambientales y agrarias (Wong, 2010).

Al tratar el tema de la fragmentación institucional, tendríamos que agregar la que existe entre los tres niveles de gobierno. Azuela y Cancino (2011:156) mencionan que uno de los mayores problemas que se generaron al institucionalizar la planeación, fue la distribución de competencias. Con las reformas al

Artículo 73 y 115 de la Constitución, se le dotó al municipio una especie de exclusividad en términos del desarrollo urbano, excluyendo los otros dos niveles de gobierno.

El municipio es el responsable de la gestión urbana, tiene a su cargo “el establecimiento de la zonificación en los centros de población, la formulación y aprobación de los programas de desarrollo urbano y el control del suelo, mediante la emisión de permisos y autorizaciones de construcción o de fraccionamientos” (Azuela y Cancino, 2011:168)

La distribución de competencias, también contempla mecanismos de coordinación intergubernamental para la atención de problemas comunes, pero estas relaciones se ven restringidas por la administración y la burocracia, además que en las relaciones existen los componentes políticos y sociales, que obstaculizan el desarrollo de la gestión y las políticas (Ramos, 2007).

La sectorización forma parte de la arquitectura institucional, a nivel federal existen dos secretarías encargadas de la planeación: Secretaría de Desarrollo Social *SEDESOL* (urbano) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales *SEMARNAT* (ecológico). Durante el 2013 se conformó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano *SEDATU*, como un esfuerzo por solucionar el problema de fragmentación antes descrito, el objetivo fue integrar en una sola secretaría, las entidades encargadas del territorio; sin embargo, parece que más que una real integración, hasta el momento solo se encuentran concentradas bajo la misma entidad y sus acciones se continúan realizando de forma sectorial.

El esquema de secretarías se repite a nivel Distrito Federal, existen dos entidades: la Secretaría de Desarrollo Urbano *SEDUVI* y la Secretaría de Medio Ambiente *SEDEMA*, ambas son la máxima autoridad respecto a planeación en sendos temas: el urbano y el ecológico. Por último, tenemos a las delegaciones y municipios como el tercer orden de gobierno, ya se ha declarado las facultades de los gobiernos locales en el desarrollo urbano. Institucionalmente se dividen en direcciones, con la misma lógica: Dirección de Obras

y Desarrollo Urbano y la Dirección de Medio Ambiente, una situación muy relevante es la complicada relación burocrática que se ha establecido para la comunicación de las direcciones, entorpeciendo la coordinación sobre temas comunes; además sorprende la lentitud de los procesos tratándose de una escala menor.

En lo referente a la gestión territorial, Ramos apunta que el exceso de normatividad y burocracia: “limitan el avance en la cooperación y la concertación de la agenda gubernamental, además obstaculizan el desarrollo de las relaciones sociales entre los actores”. También identifica que hay problemas recurrentes en el marco legal e institucional y que son replicadas en las relaciones intergubernamentales, como: “contradicciones en la propia normatividad, descoordinación, relativa institucionalización en los procesos de toma de decisiones, desarticulación entre las diversas disposiciones y una reglamentación obsoleta” (Ramos, 2007: 150).

Por lo tanto, tenemos que el esquema de sectorización es una constante que se presenta verticalmente en todos los órdenes de gobierno, con claras diferenciaciones, las urbanas tienen jurisdicción sobre la cuestión urbana-asentamientos humanos y las otras en lo ecológico-ambiental, aunque se refiera al mismo problema, en el mismo territorio (Wong, 2010). Por consiguiente:

*Se trata, en efecto, en el caso del ordenamiento del territorio, de un objeto que está en el cruce de muchos sectores y que en consecuencia tiene un marco jurídico disperso en numerosas leyes, reglamentos, decretos, planes y programas. Esta dispersión nos hace pensar que estamos ante un objeto de regulación que es entonces “objeto de muchos derechos”. En medio de esta multiplicidad de polos emisores de regulación jurídica del ordenamiento del territorio, podría, sin embargo, encontrarse que hay algunas intervenciones que inciden de forma más directa, es decir, que hay polos emisores de regulación sobre los asentamientos humanos que son más determinantes y cuya coordinación y coherencia son posibles. (Ugalde, 2010, p. 116)*

Se podría conjeturar que la diferenciación entre las dos vertientes del territorio corresponde a dos formas de regularlo, ya que parece que la condición urbana y ecológica se encuentra en dos polos opuestos. Esencialmente, los dos tipos de ordenamiento presentan la misma estructura; de hecho, la ecológica se presenta como una copia de la urbana. Lo que organizan en una porción del territorio, en base a su ubicación y características se definen los usos que son pertinentes en dichas áreas, así como las actividades. La información se gráfica en un varios mapas que se acompañan de un texto de índole jurídico-administrativo (Azuela, 2013).

Por otra parte, Aguilar plantea que existen diferencias en el enfoque en los dos tipos de ordenamiento, incluso él lo identifica como un problema central en el caso del Suelo de Conservación. El ordenamiento ecológico responde a una naturaleza más regulatoria, su base son las características ecológicas del SC y la existencia de unidades ambientales; tiene un marco normativo más rígido de inclinación meramente ambiental, entonces tiende a simplificar la dinámica social en el Suelo de Conservación. Mientras que, el programa urbano atiende con mayor énfasis las cuestiones sociales y tiene una naturaleza más estratégica, gracias a que genera previsiones de ocupación hacia el futuro. Las regulaciones presentan una contradicción, porque son excesivas y al vez “insuficientes, no muestran uniformidad de criterios, y propician una situación de ambigüedad” (Aguilar, 2008:136-137; citado en Aguilar, 2013:59).

En el suelo de conservación, la sectorización representa un problema particularmente grave, ya que entrena en conflicto la visión ecológica y la urbana. En los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, se establece la gama de zonificaciones en las dos vertientes con ciertas normatividades; no obstante los Programas Generales presentan otro tipo de términos y nomenclaturas, con normatividades particulares. Existe una constante en ambos, es la subordinación de la cuestión urbana a la ecológica. A pesar de la existencia de números instrumentos normativos, uno de los mayores problemas que identifican los

expertos es la pérdida del suelo de conservación por la mancha urbana, que deviene en una importante contradicción:

*... a la vez que hay una excesiva regulación en el SC, las regulaciones no son suficientes para regular las actividades productivas, el deterioro ambiental y los asentamientos irregulares. Esta situación ambigua ha obstruido la coordinación entre las autoridades ambientales y las de tipo urbano y ha impedido establecer las regulaciones únicas y sólidas sobre todo para prevenir el surgimiento de asentamientos humanos irregulares y proteger los recursos naturales (Aguilar y Santos, 2011:104).*

Por consiguiente, tenemos la presencia de múltiples ordenamientos y entidades ejecutoras en el SC. En este punto, se encuentra el tema central de la tesis: los asentamientos humanos irregulares, se ubican en la frontera entre el ordenamiento urbano y ecológico; si se imagina una raya que divide los dos, en el interior se encuentra la jurisdicción urbana y en el exterior la ecológica; justo en la frontera los asentamientos irregulares. La solución que se ha dado a este conflicto, es extender la superficie del límite, para incorporar los asentamientos al área regular, esto resuelve la consecuencia pero no la causa. Azuela (2010:73) afirma que: “Lo cierto es que la dicotomía existente en el derecho mexicano, que deslinda los dos tipos de ordenamientos, produce distorsiones sumamente graves en el proceso de planeación territorial” y además, agrega que “la fijación de los límites (y de las interacciones) entre ambos tipos de áreas es justamente uno de los problemas centrales de toda ordenación territorial...precisamente porque ese límite es uno de los objetos de la planeación” (Azuela, 2013: 69).

La sobrerregulación existente en el SC (por la presencia de múltiples ordenamientos) en lugar de “sobreproteger” el territorio, generan que exista una descoordinación y fragmentación de los esfuerzos institucionales, y estos se realicen en forma atomizada. Lo cual ha debilitado la implementación de política pública para detener los procesos de deterioro ambiental y el aumento de la ocupación irregular.

## POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE LA IRREGULARIDAD ¿INEFICACES, AUSENTES O CLIENTELARES?

A lo largo de la historia las políticas sobre la irregularidad han cambiado, entonces, vale la pena preguntarse ¿dichos cambios han hecho a la política más eficiente?, si se observan las estadísticas, indican que más del 50 por ciento del crecimiento urbano de la Ciudad de México se generó por procesos irregulares, entonces se podrían asumir dos situaciones: 1) que la política pública ha sido bastante ineficaz en controlar el crecimiento irregular; y 2) que la verdadera política pública (no declarada) ha sido incorporar a los pobres al suelo urbano, a través de procesos irregulares

Aguilar y Santos (2011:277) argumentan que “ha sido una política reactiva, e inconsistente a su interior, que ignora los asentamientos humanos irregulares (AHI) y que carece de recursos financieros y capacidad institucional para darles soluciones”. Además agregan que “el gobierno local muestra incapacidad no sólo para integrar física y socialmente a asentamientos irregulares dentro del tejido urbano, sino para detener la expansión urbana irregular en zonas de alto valor ambiental” (Aguilar y Santos, 2011:277).

Diversos autores (Varley, 2006; Azuela; 2013, Aguilar y Santos, 2011) señalan que la tolerancia que ha manifestado durante décadas el gobierno hacia la ocupación irregular del suelo, se basa en la incapacidad del Estado para solventar las necesidades de vivienda de los pobres urbanos. En consecuencia, se ha “dejado hacer”, institucionalizando los procesos de poblamiento irregular, constituyendo una estrategia del Estado mexicano para la incorporación social de los sectores de bajos ingresos.

*Bajo este proceso, la existencia de los AHI ha implicado que, como lo señalan Azuela y Duhau (2006: 191), la ciudad se divide en áreas “legales” e “ilegales”, lo cual tiene profundas implicaciones para la sociedad en su conjunto, puesto que no se puede decir que exista un único orden público que incluya normas legales a las cuales todos los miembros de la sociedad se*

*tengan que adherir, sino que esta situación muestra que un número importante de población tiene acceso a tierra urbana por procesos (ilegales) diferentes del resto de la sociedad, con lo que está claro que no todos los individuos están sujetos a las mismas reglas, a la vez que se legitima un mercado de tierra ilegal (Azuela y Duhau, 2006: 19; citados en Aguilar y Santos, 211:286).*

La política de la que ya se hablado anteriormente es la regularización, en el caso de la tenencia de la tierra. La CORETT ha resultado ser la entidad más exitosa para la legitimización de la irregularidad, implementado la regularización como una solución posterior a la ocupación. Uno de los factores más relevantes, que posicionan a la regularización como herramienta política es que esta ha servido para conservar la estabilidad política (Varley, 2006). “La CORETT no sólo garantizaba una urbanización con “paz social” (la fórmula preferida de los priistas para referirse al orden político), sino que le ofrecía al propio PRI el voto creciente de los sectores urbanos y el apoyo de los núcleos agrarios” (Azuela, 2010, p. 601). En páginas anteriores, ya se ha descrito la condición clientelar en los procesos de urbanización, solamente quisiera enfatizar su vigencia y relevancia. La regularización “era un negocio político tan redondo e irresistible que no sólo el reformador del régimen agrario, Carlos Salinas, lo llevó a su clímax, sino que Vicente Fox tampoco perdió la oportunidad de seguirlo utilizando” (Azuela, 2010: 601).

En los aspectos políticos la tolerancia también ha tenido un papel crucial. Las negociaciones en las que los gobiernos locales permiten la urbanización irregular a cambio de votos, juega un papel fundamental en el crecimiento urbano. Los gobierno locales implementan mecanismos para evadir su responsabilidad en la ocupación irregular, una de ellas es “hacerse de la vista gorda” para no realizar acciones para controlar el crecimiento.

Difícilmente, solo en situaciones muy particulares, los gobiernos delegacionales ejecutan políticas de desalojo masivo; acciones de este tipo generan una fuerte confrontación social, situación que pone en peligro las alianzas políticas entre: autoridades, líderes o partidos políticos con la población. Si las políticas

en asentamientos irregulares se aplicarán a *raja tabla*, el gobierno ya no podría beneficiarse de los votos y apoyo político, que le genera las promesas de: introducción de servicios, regularización y mejoramiento urbano en asentamientos irregulares. Inclusive, como ha pasado en varias ocasiones, el clientelismo es una factor fundamental para la permanencia de un partido político al frente de un gobierno delegacional.

En el siguiente cuadro, Castelán y Mejía, autores que además de publicar varios artículos sobre el suelo de conservación, han sido funcionarios públicos especializados en estas cuestiones. Ellos sintetizan las diversas dificultades de las entidades de gobierno para controlar el cambio de usos del suelo:

Cuadro 6. Factores que coadyuvan para el cambio de uso de suelo

Técnicos	<p>Falta de información oportuna y en tiempo</p> <p>Carencia de recursos para desarrollo de estudios</p> <p>Falta de indicadores para evaluar la afectación del SC</p> <p>Falta de programas de vigilancia y monitoreo del uso de suelo</p> <p>Estudios deficientes o mal orientados</p>
Institucional	<p>Confusión de competencias entre autoridades</p> <p>Coordinación horizontal ineficientes entre instancias de gobierno</p> <p>Coordinación vertical ineficiente (federal-GDF-delegaciones)</p> <p>Funciones atomizadas en diversas instancias de gobierno</p> <p>Falta de aplicación de medidas correctivas por exceso de precaución jurídica</p> <p>Conflicto de intereses entre secretarías</p>
Administrativos	<p>Falta de ejecución de clausuras, demoliciones, multas, etc.</p> <p>Falta de imposición de medidas de reparación del daño ambiental</p> <p>Insuficiencia de inspectores, baja calificación y ubicación inadecuada</p> <p>Insuficiencia e ineficiencia de los dictámenes</p> <p>Desconocimiento del destino de las multas</p>

	<p>Falta de seguimiento en las verificaciones</p> <p>Seguimiento incompleto de condiciones de impacto ambiental</p> <p>Incapacidad de acción pública</p> <p>Generación de incentivos para la consolidación de asentamientos irregulares por parte de autoridades locales (introducción de servicios urbanos, transporte, etc.)</p>
Jurídico-penales	<p>Falta de denuncias</p> <p>Deficiencias en los tipos penales</p> <p>Insuficiencia de capacidades de los Ministerios Públicos</p> <p>Mala integración de elementos: dictámenes, peritajes, otros</p> <p>Carencia de conocimiento de la problemática</p> <p>Falta de mecanismos intermedios como conciliaciones y arbitraje</p> <p>Falta de aplicación de las medidas de reparación</p>
Culturales	<p>Corrupción de autoridades</p> <p>Regularización de asentamientos irregulares como pago de favores políticos</p>

Fuente: *Castelán Crespo y Mejía Ponce de León (2011:259)*

Una política asumida como plenamente ausente es la del manejo de los asentamientos humanos irregulares (Aguilar y Santos, 2011:295), se han catalogado como un problema y amenaza para el suelo de conservación, existen políticas de intervención para regularizarlos, contenerlos o reubicarlos. Por el contrario, no existe una política social y económica que reconozca su existencia como una forma de poblamiento, y que por lo tanto este encaminada a solucionar la situación habitacional y urbana. Es decir, la cuestión se ha centrado en negar y evitar su existencia, condición que como se ha tratado de argumentar anteriormente, parece muy poco posible. Entonces, al no existir una política, la reserva territorial real del crecimiento urbano, es el suelo de conservación como único territorio disponible.

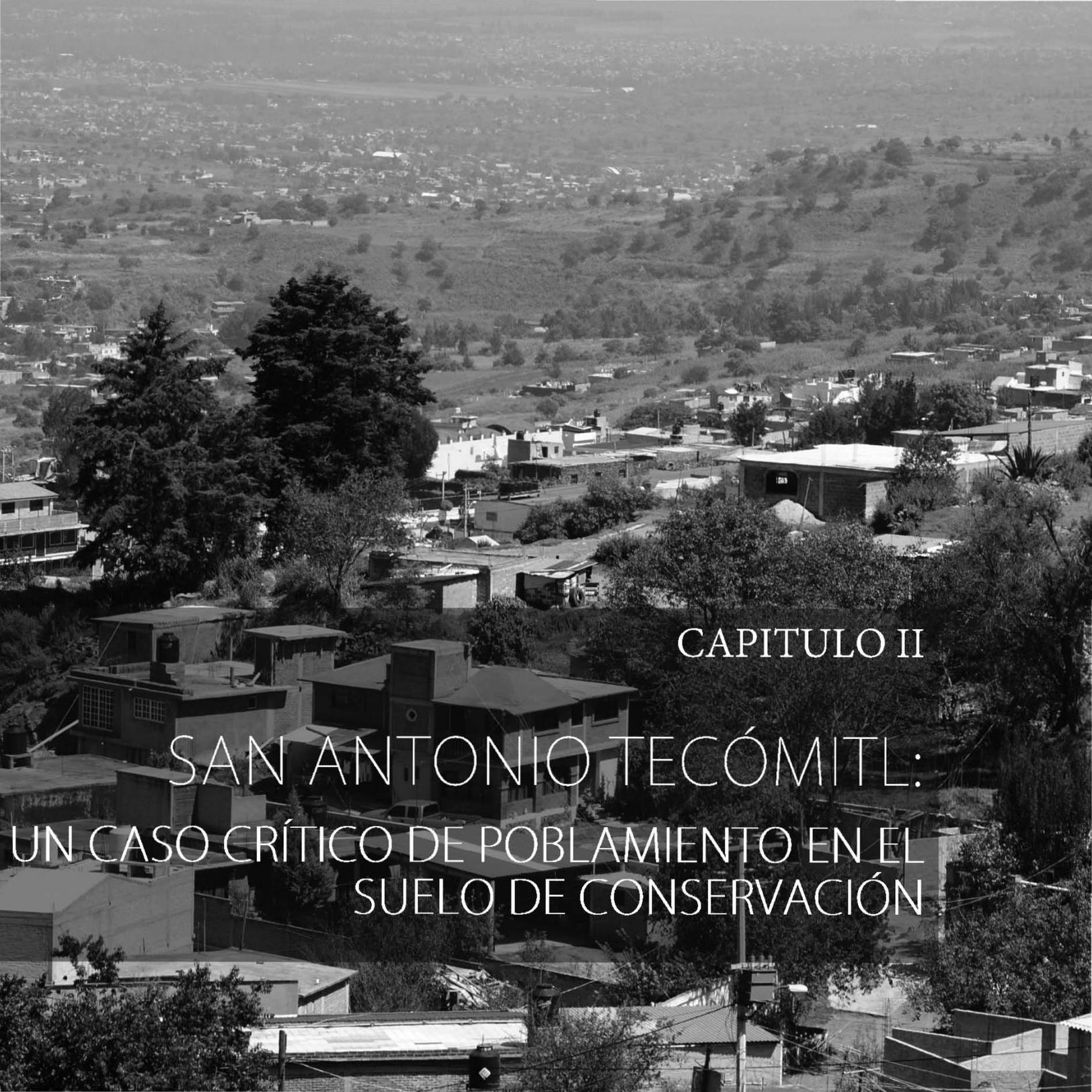
Retomando la pregunta que titula este apartado, ¿las políticas públicas sobre la irregularidad han sido ineficaces, ausentes o clientelares?, de acuerdo con el desarrollo del texto podríamos concluir que se

han presentado las tres situaciones. Se podría asumir que la ineficacia de la política pública radica en la falta de soluciones adecuadas para el sector pobre de la población urbana, además la fórmula de regularización ha impedido que se exploren otro tipo de políticas, por ejemplo la implementación de procesos de planeación participativa con los habitantes de los asentamientos irregulares.

La ausencia, la encontramos en la falta de visión y comprensión del proceso irregular de ocupación del suelo, no se comprende dicho fenómeno en el marco de la *producción social del hábitat*. Durante décadas se ha reafirmado tildado estos procesos del “mal urbano”, por lo tanto las políticas se han enfocados en erradicarlos y no en incorporarlos en una agenda de gobierno, la ausencia de las políticas públicas adecuadas es el inicio del círculo vicioso de: pobreza-irregularidad-clientelismo.

Por último el clientelismo, ¿qué más se puede decir sobre este tema? el clientelismo ha sido una de los rasgos distintivos de la relación entre los gobiernos y los habitantes en la historia urbana. Es una relación basada en la precariedad, que se ha consolidado como rasgo constitutivo de las ciudades latinoamericanas. Aún parece distante el día, en que sean superadas las relaciones clientelares para establecer formas de relaciones políticas más justa.

## MARCOS DE REFERENCIA



CAPITULO II

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL  
SUELO DE CONSERVACIÓN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**

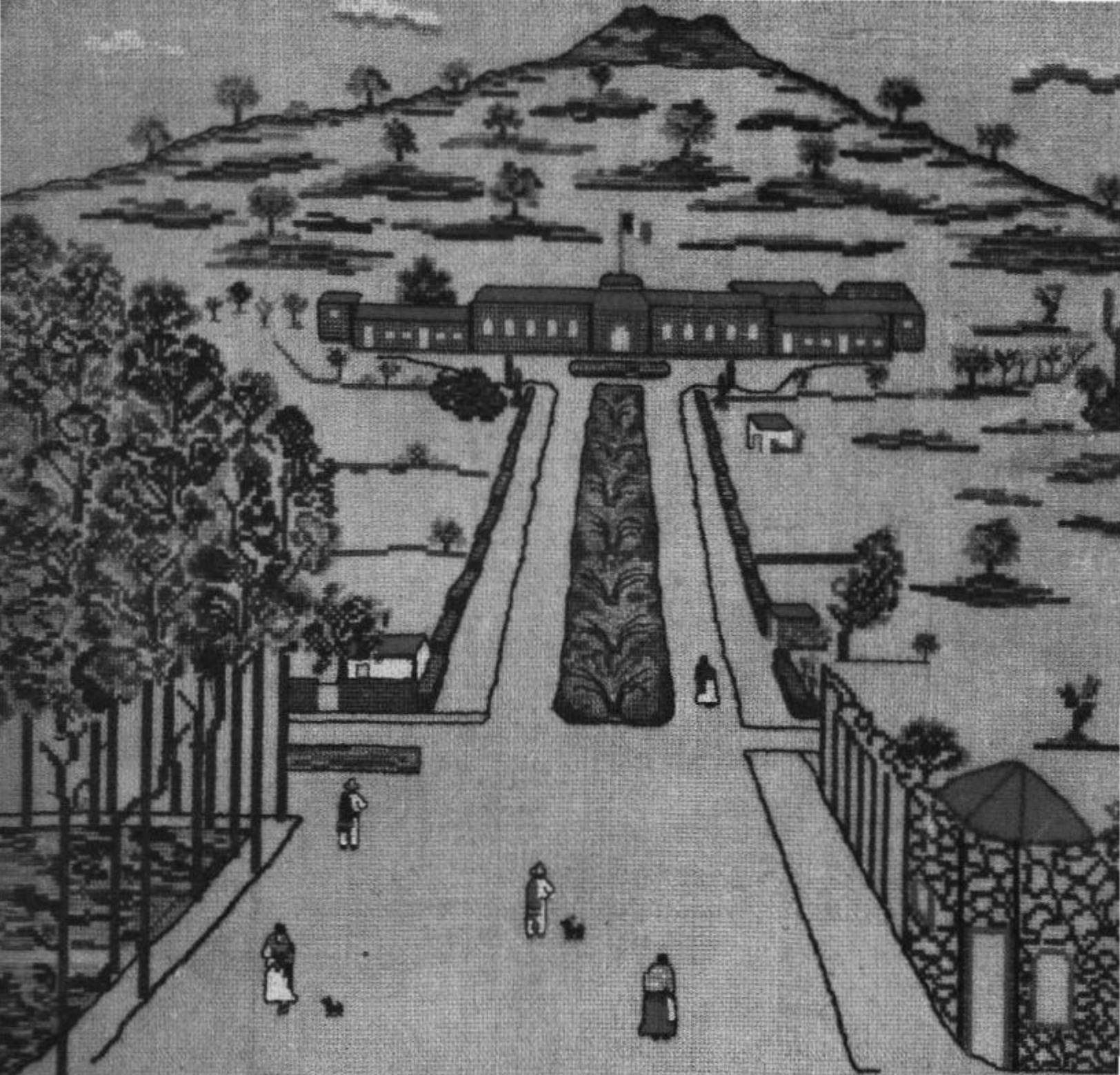


**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

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

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

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



Tecómitl [Isla de Piedra] Cte. Xucuti [Señor]. 1934-1938.

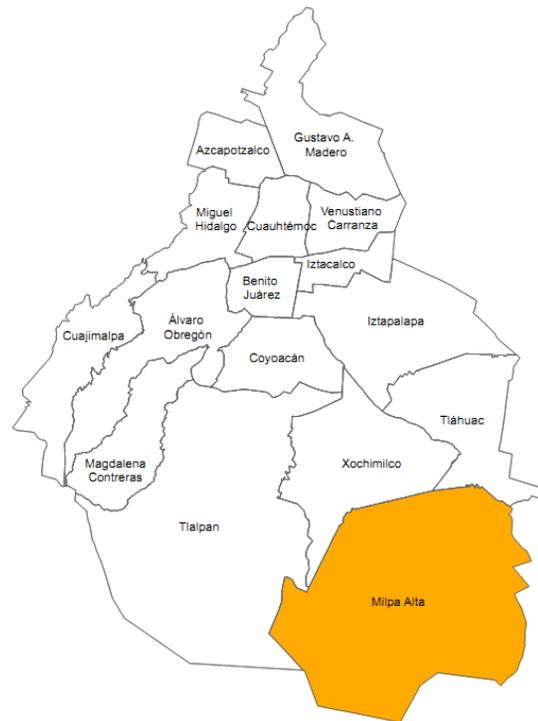
## SAN ANTONIO TECÓMITL: UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

En el presente capítulo se desarrolla el caso de estudio, en primer lugar se presentan las características generales de la Delegación Milpa Alta, a continuación se describen en detalle los aspectos, urbanos, habitacionales y demográficos de San Antoni Tecómitl; así como las formas de producción del espacio habitable; y finalmente se puntualizan los procesos de urbanización irregular.

### II.1. LA DELEGACIÓN MILPA ALTA

La Delegación Milpa Alta ubicada al Sur del Distrito Federal (ver imagen 1), colinda al Poniente con la Delegación Tlalpan, al Norte con Xochimilco y Tláhuac; al Oriente tiene colindancia con los municipios de Chalco, Tenango del Aire y Juchitepec del Estado de México; al Sur con los municipios de Tlanepantla y Tepoztlán del Estado de Morelos.

La Delegación Milpa Alta tiene una superficie de 28,556 hectáreas, lo cual representa aproximadamente el 20% del territorio del Distrito Federal, siendo la segunda unidad político-administrativa más grande después de Tlalpan. Respecto al régimen de tenencia de la tierra, la



Mapa 1. La delegación Milpa Alta en el Distrito Federal

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

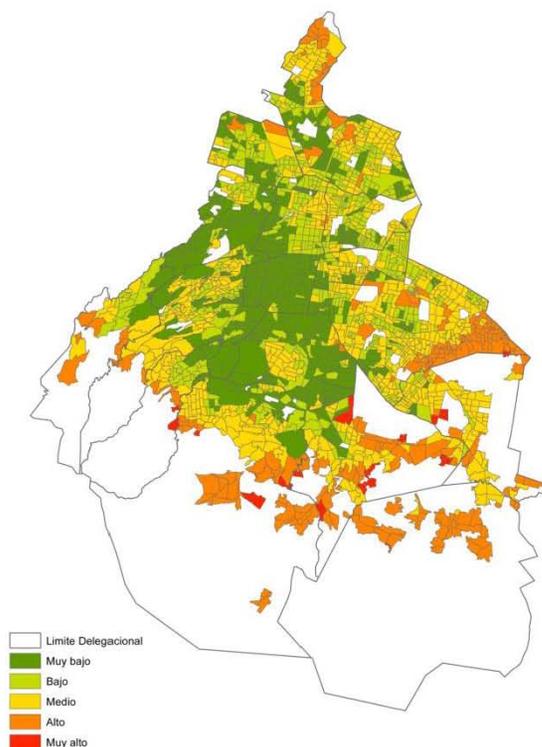
propiedad comunal es el 93% del territorio con 26,913.6 hectáreas, mientras la propiedad ejidal presenta un 7% con 1,892 hectáreas. Cabe señalar que la totalidad del territorio de Milpa Alta es suelo de conservación ecológico declarado en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

La división política de Milpa Alta se encuentra conformada por 12 pueblos considerados originarios por su antigüedad, uno de ellos, Villa Milpa Alta es la cabecera delegacional. La estructura interna de los poblados se divide en barrios, parajes y asentamientos humanos irregulares. La mayoría de los barrios, por ser más antiguos, se encuentran con un alto grado de consolidación con la presencia de servicios públicos al interior y al exterior de la vivienda, así como materiales permanentes en la misma; los parajes y asentamientos humanos irregulares tienen diferentes grados de consolidación que están en función de la antigüedad de la ocupación así como de los recursos económicos de las familias.

Según el diagnóstico socio-económico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (*PDDU*), los habitantes de la Delegación Milpa Alta tienen el índice más alto de pobreza del Distrito Federal, el 23% de su población obtiene un ingreso menor a dos salarios mínimos, \$134.58 pesos diarios de 2011. Milpa Alta es la entidad con el mayor número de población que percibe el ingreso más bajo. De acuerdo con los resultados que arrojó el estudio del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL 2012, en Milpa 49,160 habitantes (48%) se encuentran en condiciones de pobreza, de dicha población en pobreza encontramos que 6,239 personas (6.2%) presentan una situación de pobreza extrema. Una persona está en situación de pobreza cuando tiene alguna de las siguientes carencias sociales: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, además su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Y en pobreza extrema cuando presenta tres o más carencias y además, se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo. Quien se encuentra en esta situación dispone de un ingreso tan bajo que, aún si lo

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

dedicara por completo a la adquisición de alimentos, no podría adquirir los nutrientes necesarios para tener una vida sana (CONEVAL, 2012:5).



*Mapa 2. Grado de Marginación por AGEB*  
Fuente: *Elaboración propia con datos de CONAPO 2010*

Uno de los aspectos a tomar en cuenta, es que Milpa Alta es la delegación con la tasa de analfabetismo más elevada de D.F., el 4.7% de su población no sabe leer ni escribir, mientras que el promedio de años de estudio alcanzados en la delegación es de 8.6 años, la mayoría de su población no concluye la educación secundaria.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

Dicha población tiene los menores niveles de educación superior, se encuentra en el último lugar comparado con las demás delegaciones de la entidad. Mientras que la delegación concentra un alto número de escuelas preescolares, el nivel medio superior y superior se encuentra rezagado, el primero cuenta con solo cinco planteles, mientras que la educación superior no tiene ningún plantel, lo que supone que inevitablemente hay que salir de la delegación para estudiar una carrera universitaria.

Milpa Alta es considerada una delegación rural, debido a que una de sus principales actividades comerciales se basa en la agricultura, esencialmente del cultivo de nopal y amaranto; además de tener dentro de su cultura elementos tradicionales como: la elaboración de globos aerostáticos, venta de muebles de madera y la preparación de mole, sin dejar de lado que son de los pocos poblados en el D.F. que aún preservan el idioma náhuatl a pesar del constante proceso de desaparición de la lengua. Aspectos importantes que le han otorgado a gran parte de las localidades la denominación de pueblos originarios.

De acuerdo con datos del 2009, las actividades económicas predominantes se encuentran encabezadas en el sector primario por la agricultura, Milpa Alta cuenta con el mayor número de unidades productivas: 3,735 que representa el 37% de la entidad. Es la delegación que aporta mayor capital económico en el sector primario, su valor de producción agrícola aporta el 58% del total del Distrito Federal en esta área.

En el sector secundario y terciario, tiene un comportamiento respecto a distribución muy similar al de Distrito Federal, el área con más número de unidades económicas es el comercio al por menor 57%, seguido de los servicios 12%, la industria manufacturera con el 10%, alojamiento y preparación de alimentos 9%, la mayor diferencia de distribución porcentual la encontramos en los servicios profesionales y técnicos, en la demarcación solamente alcanzan el 1%, la falta de oportunidades de desarrollo en este sector es uno de los mayores motivos de traslados en la población residente en Milpa Alta.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

Milpa Alta, es la demarcación con menor población de la entidad en el 2010 ascendía a 130,582 habitantes, a pesar de que el gran crecimiento poblacional se desarrolló en los años setenta, la situación actual de Milpa Alta es muy relevante, ya que en relación con el resto de las delegaciones es la que presenta la mayor tasa de natalidad. Mientras que la pirámide poblacional deja en evidencia que la mayoría de la población se encuentre entre los 5 y 19 años. Gran parte de las migraciones realizadas por los habitantes de la delegación están asociadas con la búsqueda de trabajo, estudio y en menor grado por las posibilidades de obtener una vivienda, principalmente en los lugares centrales del Distrito Federal (PDDU, 2011:18).

Respecto a la vivienda, las condiciones habitacionales de Milpa Alta son deficientes y la situación es aún más grave en las condiciones de vida de los pobladores de los asentamientos humanos irregulares, un muestra es la carencia de servicios urbanos y la calidad de la vivienda, el 50% de las viviendas en asentamientos humanos irregulares no disponen de agua entubada de la red pública, el 17.5% de las viviendas tienen un sólo cuarto, esto es donde los habitantes cocinan, conviven, duermen y realizan sus actividades domésticas en un espacio con el consiguiente impacto de hacinamiento y menoscabo de sus condiciones de vida. (PDDU, 2011:63). Los problemas están directamente relacionados con la falta de programas de vivienda social, la implementación de créditos y la inversión en infraestructura.

La ocupación del suelo de conservación por los asentamientos se ha extendido sobre territorios de gran valor ambiental, que se ha acentuado durante las últimas décadas. El suelo de conservación ha sido la única oferta de suelo disponible y al alcance de los sectores de más bajos ingresos para solucionar su carencia habitacional. La principal preocupación por parte del gobierno respecto a los asentamientos humanos irregulares es la pérdida de suelo de valor ambiental, las acciones de gobierno se han enfocado en la contención del crecimiento urbano, dicho discurso enmascara los principales problemas de la delegación como las condiciones de vida de los habitantes, el insatisfecho acceso a servicios y equipamiento, lo cual obliga a su población a buscar estos satisfactores en otras zonas de la ciudad. La

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

tendencia que se espera es un proceso de poblamiento extensivo, de baja densidad y en condiciones de precariedad (PDDU, 2011:10).

Las consecuencias que provoca la ocupación de Suelo de Conservación es el otorgamiento de mayores facilidades para la incorporación del mercado informal del suelo urbano, como uno de los mecanismos que benefician la especulación del suelo y la atracción de nuevos residentes que se encuentran en busca de un lugar donde vivir. Uno de los elementos a considerar es la diferente estratificación social de dicha ocupación, ya que siempre se encuentra vinculada a los sectores de población populares, aunque se ha comprobado que las clases altas también han recurrido a este recurso para obtener un terreno, debido en primera estancia a los bajos costos del suelo (Calderón, 1999).

## II.2. DESCRIPCIÓN DE SAN ANTONIO TECÓMITL

### CARACTERÍSTICAS GENERALES

San Antonio Tecómitl es uno de los doce poblados rurales de la delegación Milpa Alta, geográficamente se encuentra en el límite norte de la delegación en las faldas del volcán Teuhtli, colinda al sur con el poblado de San Francisco Tecoxpa y al nororiente con la Delegación Tláhuac en conurbación con el pueblo de San Juan Ixtayopan. De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda, en el año 2010 contaba con una población de 27,816 habitantes y 6,714 viviendas. El poblado forma parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, se localiza en la periferia de la misma y está conurbado con el poblado de San Juan Ixtayopan, el caso de estudio representa una frontera entre el espacio rural y urbano de la Ciudad de México.

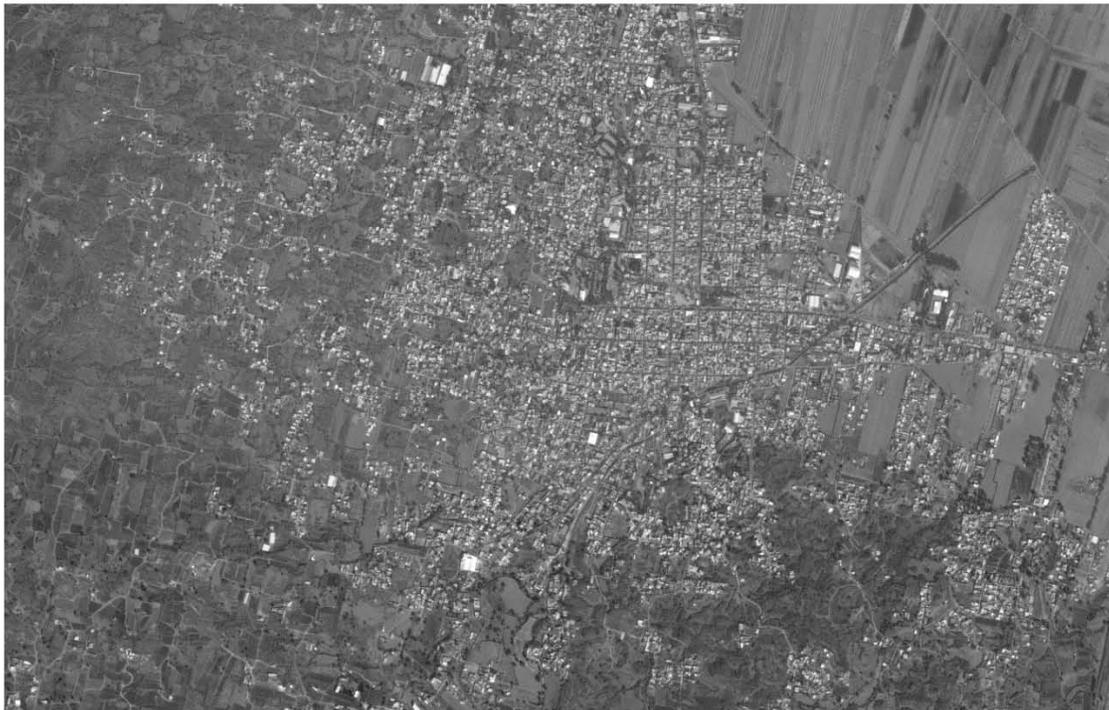


Imagen 1. *Fotografía aérea de San Antonio Tecómitl*

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

Los doce pueblos de Milpa Alta son considerados originarios debido a sus fundaciones prehispánicas, Vargas Rea (1953) menciona que en el año de 1140 se asentaron tribus chichimecas en la región, posteriormente en 1409 arribaron siete tribus mexicas, una de las cuales fundó el poblado de Tecómitl. Desde el siglo XVII y durante más de trescientos años la hacienda de Santa Fe Tetelco tuvo un papel rector en la vida del poblado, la mayor parte de los habitantes de la región trabajaban como peones en ella; la hacienda se extendía en terrenos de las actuales delegaciones Milpa y Tláhuac.

Los milpaltenses participaron activamente en el movimiento revolucionario en los inicios del siglo veinte, el grupo dirigido por Emiliano Zapata tuvo bases armadas que se establecieron en cuarteles en Milpa Alta. Uno de ellos se ubicaba en San Antonio, en octubre de 1915 el ejército carrancista ejecutó cerca de la plaza del pueblo a un grupo de habitantes acusados de estar ligados a los zapatistas.

Como resultado de la Revolución se realizaron reformas que transformaron la posesión del suelo en el país, el proceso de la Reforma Agraria inició a partir del Decreto Presidencial de 1915, que establecía la restitución de tierras a las comunidades que las habían perdido o la dotación a aquellas que carecieran de ellas. En 1921 inició el proceso para la dotación de tierras ejidales a los pobladores de Tecómitl, la resolución se ejecutó en agosto de 1924 asignado una superficie de 1,096 hectáreas que beneficiaron a 131 habitantes. Ocho años después se realizó una ampliación que agregó 175 hectáreas repartidas entre 21 ejidatarios. En el último Censo Ejidal existían un total de 334 ejidatarios registrados, la superficie actual del ejido son 1,275 hectáreas.

La situación actual del estado jurídico de la posesión de la tierra es una de las mayores preocupaciones del actual comisariado ejidal. El ejido de San Antonio no se encuentra certificado y por lo tanto no se tiene conocimiento exacto de la delimitación física del mismo, ninguno de los ejidatarios cuenta con un certificado parcelario, que es un documento que da certeza sobre la posesión. Aunado al problema antes descrito, existe un conflicto por un decreto expropiatorio emitido en el año 2000, la intención del

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

decreto era regularizar a través de la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (*CORETT*) los asentamientos humanos irregulares de Tecómitl. Los opositores se unieron formando una Comisión para la Defensa de la Tierra solicitando la revocación del Decreto de expropiación (UNAM, 2014: 7). Hasta el momento en que se concluyó este documento, no se tenía conocimiento de algún avance en la solución de los problemas del ejido.



Mapa 3. Vialidades en San Antonio Tecómitl

En el mapa 3, se puede observar la ubicación de San Antonio Tecómitl; esta lo caracteriza como un pueblo de frontera que funge como articulador urbano, dos de las vialidades principales de acceso a la delegación a traviesan el centro del poblado conectando la cabecera delegacional con Xochimilco, Tláhuac, Mixquic y Chalco. La condición de espacio de tránsito y de mayor conectividad con la Ciudad de México, en comparación con los otros pueblos, son factores que favorecen la ocupación de tierra fuera de los límites de casco urbano.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

El espacio fundacional de los poblados se desarrolla en una traza ortogonal que nace de una plaza central, conforme se va extendiendo a las periferias, la traza se convierte en irregular en las calles y los lotes, respondiendo a la topografía, la parcelación o los caminos preexistentes. Las densidades de vivienda van disminuyendo ya que entre más alejadas estén las manzanas del centro, estas tienen más lotes vacíos, algunos de los lotes tienen uso agrícola todavía, aunque la tendencia al interior del casco es la desaparición de las tierras de cultivo. El tipo característico de ocupación del espacio en las periferias es extensivo, atomizado y de baja densidad.

De acuerdo con el PDDU 2011, el área al interior del casco urbano tiene una superficie de 210 hectáreas, el uso predominante es el habitacional, que ocupa aproximadamente el 94% (197 ha) de la superficie construida, cabe señalar que existe un gran porcentaje de viviendas que combinan la habitación con actividades comerciales o de servicios, los frentes de los lotes son utilizados para instalar un negocio que puede operar la propia familia o arrendar el espacio. Al interior del límite del poblado e incluso en los asentamientos irregulares se encuentran negocios que ofrecen producto o servicios que satisfacen las necesidades de consumo básicas de la población.

En el área central del pueblo y las vialidades principales está la mayor concentración de establecimientos comerciales. Las áreas de equipamiento ocupan una superficie del 6% (12 ha), los equipamientos existentes son: escuelas preescolares, primarias y secundarias, centro de salud, iglesia, mercado, casa de la cultura, plaza y panteón. Los habitantes tienen la posibilidad de satisfacer cierto grado de necesidades en estos equipamientos, los cuales podríamos considerar básicos, si se requiere la asistencia a un hospital, una clínica de especialidad o una universidad, es necesario salir de la demarcación para acceder a los más cercanos que se ubican en la delegación Xochimilco.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

La forma de crecimiento urbano de San Antonio presenta diferentes conformaciones, desde su fundación prehispánica hasta nuestros días, actualmente se pueden reconocer cuatro diferentes tipologías, en este estudio se han denominado mosaicos a la delimitación de manzanas representativas de cada tipología: centro fundacional, transición, periférico y en peine. Los mosaicos tienen una extensión de 500 por 500 metros y una superficie de 250,000 metros cuadrados o 25 hectáreas.



Imagen 2. Localización de mosaicos

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN



*Imagen 3. Mosaico tipo 1 Centro Fundacional*

Mosaico tipo 1 característico de centro fundacional, con una traza ortogonal orientada Norte-Sur, se rige por las vialidades principales; las manzanas son de geometría rectangular aunque heterogéneas en superficie, y están completamente saturadas subdividas en lotes de diferentes proporciones. Actualmente en este espacio se encuentra el equipamiento y espacio público más importante del pueblo como la escuela primaria y secundaria, la iglesia, la plaza central, el atrio de la iglesia y el centro de salud. La densidad promedio de vivienda es de 38 viviendas por hectárea.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN



Imagen 4. *Mosaico tipo 2 de transición*

En la imagen 4 se observa el mosaico tipo 2 de transición, este espacio articula el centro con la periferia, el trazo de las calles y las manzanas se convierte en irregular, las vialidades son más estrechas y sinuosas, además varios de los caminos son de terracería. Al interior de las manzanas la dimensión de los lotes es más heterogénea y existen varios predios vacíos, inclusive se pueden encontrar parcelas de cultivo. Las densidades de vivienda tienen un promedio de 20 viviendas por hectárea. Nos encontramos a una distancia de un kilómetro del centro del poblado y ya no se cuenta con equipamientos. El mosaico se encuentra al borde del casco urbano, al poniente del poblado se encuentra una franja de 300 metros de

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

asentamientos humanos irregulares dentro de casco urbano, las manzanas de otros mosaicos de transición están completamente urbanizadas

El mosaico periférico (imagen 5) se ubica completamente fuera de casco urbano, las vialidades son de tierra compactada, su geometría responde a la topografía o los caminos preexistentes en las parcelas. Las manzanas no existen formalmente, los lotes se organizan al borde de las pocas vialidades, la densidad de vivienda es muy baja: de 12 viviendas por hectárea. La mayor parte de la superficie son parcelas libres, algunas de ellas tienen uso agrícola.



Imagen 5. *Mosaico tipo 3 periférico*

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN



Imagen 6. *Mosaico tipo 4 asentamiento en peine*

El mosaico tipo 4 (imagen 6), el asentamiento en peine se conforman por lotes de diferentes dimensiones que se organizan de manera lineal al borde de una vía, el principal uso de los lotes es el comercial, hay parcelas que solo cuentan con construcciones contiguas a la vialidad, sin embargo otras se organizan a través de calles perpendiculares al eje principal, los predios se desprenden en forma de peine en ambos lados. La densidad de vivienda promedio es de 25 viviendas por hectárea.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

La distribución de las parcelas se ven con mayor claridad, con una combinación de usos urbanos y agrícolas. Los terrenos al borde de las vías principales se cotizan con mayor valor por la facilidad de acceso, el material de dicha y vía, además de la presencia de energía eléctrica.

Los asentamientos al borde de las vialidades son el inicio de la conurbación entre dos poblados rurales, en el caso de San Antonio es indistinguible el límite con San Juan Ixtayopan al norte del poblado, por el alto grado de conurbación que presenta. Al poniente sobre la carretera que conduce a Mixquic y Chalco, le grado de conurbación es menor ya que hay grandes áreas verdes que separan Tecómitl de San Nicolás Tetelco, la imagen del mosaico que ejemplifica esta tipología es una sección de dicha carretera.

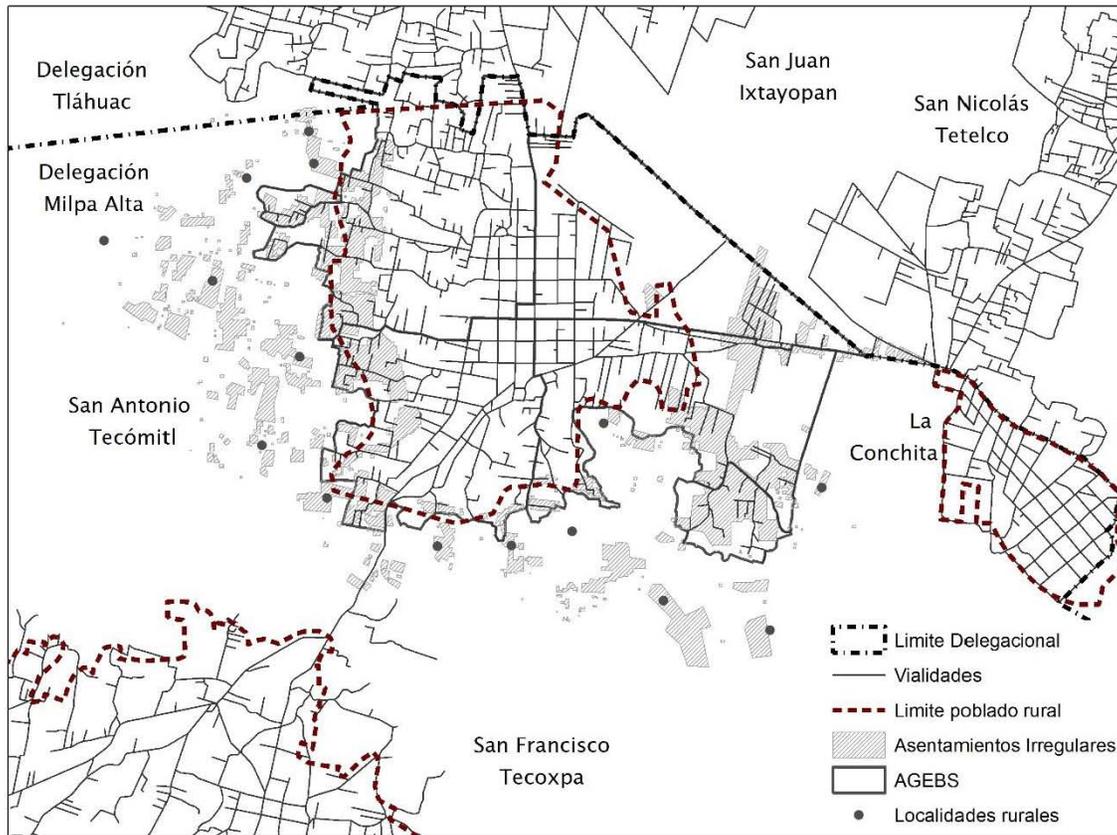
*En San Antonio Tecómitl y sus Asentamientos Humanos Irregulares el promedio de densidad en el espacio urbanizado en forma regular e irregular es de 55 hab/ha y de 15.54 viv/ha; sin embargo si se separan los espacios ocupados por el Poblado Rural y los Asentamientos Humanos Irregulares, en el poblado (dentro de casco urbano) la densidad promedio de población es de 126 hab/ha y 35 viv/ha; en cambio en los asentamientos irregulares la densidad promedio de vivienda es de 27.86 hab/ha y la de vivienda es 7.74 viv/ha (UNAM, 2014:3)*

#### LA DINÁMICA DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y LA VIVIENDA

El análisis de las tendencias de crecimiento se realizó a través de datos de los censos y conteos de población y vivienda del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI). En el censo 2010, San Antonio fue dividido geográficamente en 6 áreas geoestadísticas básicas (AGEBS) y 15 localidades rurales; en el PDDU el territorio se divide en un poblado rural y 15 asentamientos humanos irregulares, en el siguiente gráfico se muestra que ambas cartografías son distintas, las AGEBS abarcan un área superior a la del poblado, absorbiendo parte o la totalidad de los asentamientos humanos irregulares, por lo tanto no se

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

cuenta con un dato preciso de cuantos habitantes tienen los asentamientos. Las localidades son el punto “periférico” del poblado, condición que comparte con las secciones de los asentamientos más distanciados del centro de población, así que realizaremos un símil entre localidades y asentamientos.



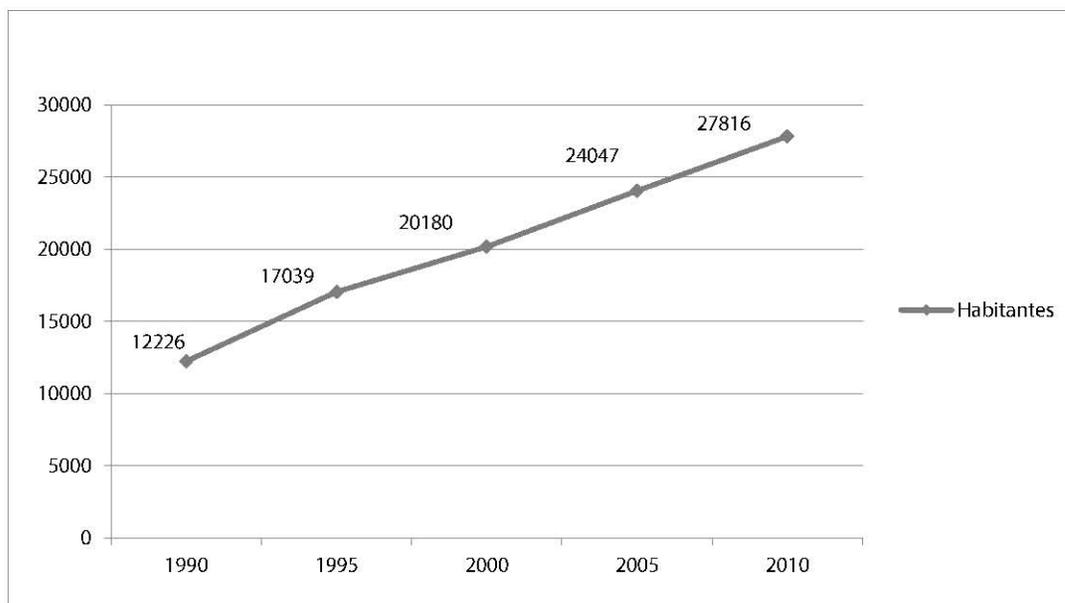
Mapa 4. Cartografía Censal y Delegacional

Como se hace evidente en la mapa 4, ambas cartografías tienen criterios de delimitaciones diferentes de un mismo territorio, el inconveniente que esto implica en el análisis, es la falta de información para determinar la cantidad de población de cada asentamiento irregular, sin embargo se tomó el poblado y los asentamientos como sola unidad de análisis.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

El poblado de San Antonio Tecómitl en 2010 contaba con 27,816 habitantes, 3,769 más habitantes que en el año 2005, en la gráfica se puede observar que el poblado ha mantenido una tendencia de crecimiento regular, con un aumento de población entre 3,100 y 3,800 habitantes por quinquenio, a excepción del periodo 1990-1995, donde el incremento fue de 4,813 habitantes. Durante la década de los noventa encontramos un “desbordamiento” de los habitantes del poblado rural. La alta tasa migratoria de 1990 fue propiciada por el terremoto de 1985, que además de los daños materiales y la pérdida de miles de viviendas, para los migrantes Milpa Alta representaba un lugar más seguro antes los sismos. En entrevistas realizadas en el trabajo de campo, la gente refiere como un punto clave el terremoto de 1985 para la creación de los asentamientos irregulares.

Grafica 2. Incremento de Población.

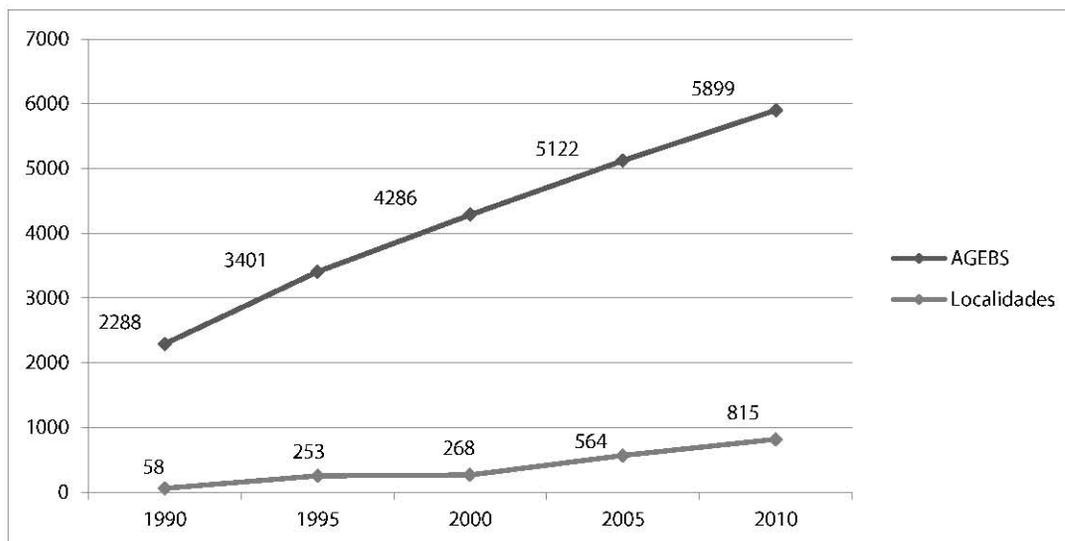


Fuente: *Elaboración propia en base a Censos y Conteos de población y vivienda del INEGI, AGEBS y Localidades de San Antonio Tecómitl*

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

El promedio de ocupantes por vivienda en la delegación Milpa Alta es de 4.2 personas, en el poblado podría considerarse prácticamente igual con un ligero incremento en las localidades, con 4.3 personas por vivienda. Milpa Alta es la delegación con la mayor cantidad de personas por vivienda, en el Distrito Federal el promedio de 3.9 habitantes por vivienda. La composición de familias extendidas y la alta tasa de natalidad son una de las características de los hogares en la Delegación. En el censo 2010, existían en San Antonio Tecómitl 6,714 viviendas, el incremento fue de 777 respecto a 2005, creciendo a una tasa del 15%. En las localidades existen 815 viviendas, con un aumento de 251 viviendas respecto al conteo anterior con una tasa del 45%. Se puede observar que las localidades o los asentamientos irregulares crecen a un mayor ritmo, duplicando prácticamente el número de viviendas cada 5 años. El mayor incremento de vivienda se tuvo en el periodo 1990-1995 con un aumento del 195 unidades es decir casi se cuadruplico el número de viviendas.

Grafica 3. Crecimiento de vivienda



Fuente: *Elaboración propia en base a Censos y Conteos de población y vivienda del INEGI, AGEBS y Localidades de San Antonio Tecómitl*

Para conocer algunas de las características de las viviendas, el censo presenta información acerca de la disponibilidad de los espacios en la vivienda. La composición de las viviendas se expresa en dos categorías, en dormitorios y cuartos, los dormitorios son el número de espacios solamente para dormir y los cuartos son los espacio donde además de dormir se realizan otras actividades, el 64% de las viviendas en las AGEBS tiene más de 2 dormitorios, en las localidades las viviendas con un solo dormitorio asciende al 48% y el otro 50% tiene más de dos. Si retomamos el dato de 4.27 personas por vivienda, el 48% de las viviendas en las localidades tiene a más de 4 personas durmiendo en la misma habitación, un indicador para el hacinamiento es superar el rango de dos personas por dormitorio, así que se podría decir que casi la mitad de la población de las localidades se encuentran hacinadas, el hacinamiento menoscaba la calidad de vida de la población porque reduce los niveles de bienestar.

Un cuarto redondo es una vivienda que posee un solo espacio para todas las actividades: dormir, comer, cocinar, asear en otras. El 15% de las personas en las localidades habitan en estas condiciones, en las AGEBS, solamente el 8%. La presencia de los cuartos redondos es uno de los indicadores de pobreza más importantes, además de presentar hacinamiento, la calidad de la vivienda es precaria, no se cuenta con las condiciones mínimas de habitabilidad para que las personas puedan vivir adecuadamente.

Las tendencias históricas de crecimiento indican que continuará el aumento de población y por lo tanto de vivienda. La ocupación de la tierra se caracteriza por el crecimiento atomizado y extensivo, en la dinámica demográfica del poblado se puede observar que la tendencia no es densificar las áreas centrales sino a extender el crecimiento en las periferias. Lo que conllevaría a una dinámica de pérdida constante del suelo de conservación por el cambio de uso de suelo. Para calcular la dimensión de esta pérdida se necesitaría un estudio demográfico específico que contemple factores como: el precio y el mercado del suelo, la demanda, la migración que provocará la reciente línea de transporte Metro, el fenómeno de crecimiento en el poblado conurbado de San Juan Ixtayopan en la delegación Tláhuac y por último, el que se considera de mayor relevancia, el proceso de expropiación (detenido hasta la fecha) para cambiar el

régimen de tenencia de social a privada, lo cual permitiría fraccionar las tierras para su venta libremente al mercado, que implicaría una urbanización acelerada modificando así los patrones de crecimiento población observados.

#### LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN SAN ANTONIO TECÓMITL

La condición de la irregularidad en la Milpa Alta surgió a partir de la delimitación de cascos urbanos en el primer PDDU de 1986, donde se asignaron usos de suelo identificando áreas aptas para el desarrollo urbano. Se establecieron los límites de cascos urbanos y polígonos de los asentamientos humanos irregulares. Posteriormente, en la actualización del PDDU de 1997 se redefinieron los límites acordando los cascos urbanos con los representantes de Bienes Comunales en la Consulta Pública de 1996. El inventario contemplaba 56 polígonos en toda la delegación con un total de 2,107 viviendas, los doce poblados rurales contaban con asentamientos catalogados como irregulares, y San Antonio tenía el mayor crecimiento, con 536 viviendas en los polígonos.

Durante el 2009, la Secretaría de Medio Ambiente (SMA) del D.F., la Delegación Milpa Alta, la Comisión de Recursos Naturales de la SMA, y a Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda *SEDUVI* realizaron el Inventario de Asentamientos Humanos Irregulares en suelo de conservación en todas las delegaciones. Para Milpa Alta, la referencia fueron los límites de cascos urbanos y el inventario delegacional de asentamientos, la ampliación e identificación de nuevos polígonos se hizo a través de las construcciones existentes al momento del levantamiento; se reconocieron de manera oficial 122 asentamientos. “De conformidad con los datos obtenidos por el trabajo de campo efectuado se detectó que en gran medida los habitantes de los asentamientos se establecieron en ellos a partir de la transmisión de la posesión de los propietarios originales, es decir, heredaron la propiedad de la tierra; en menor proporción a través de la

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

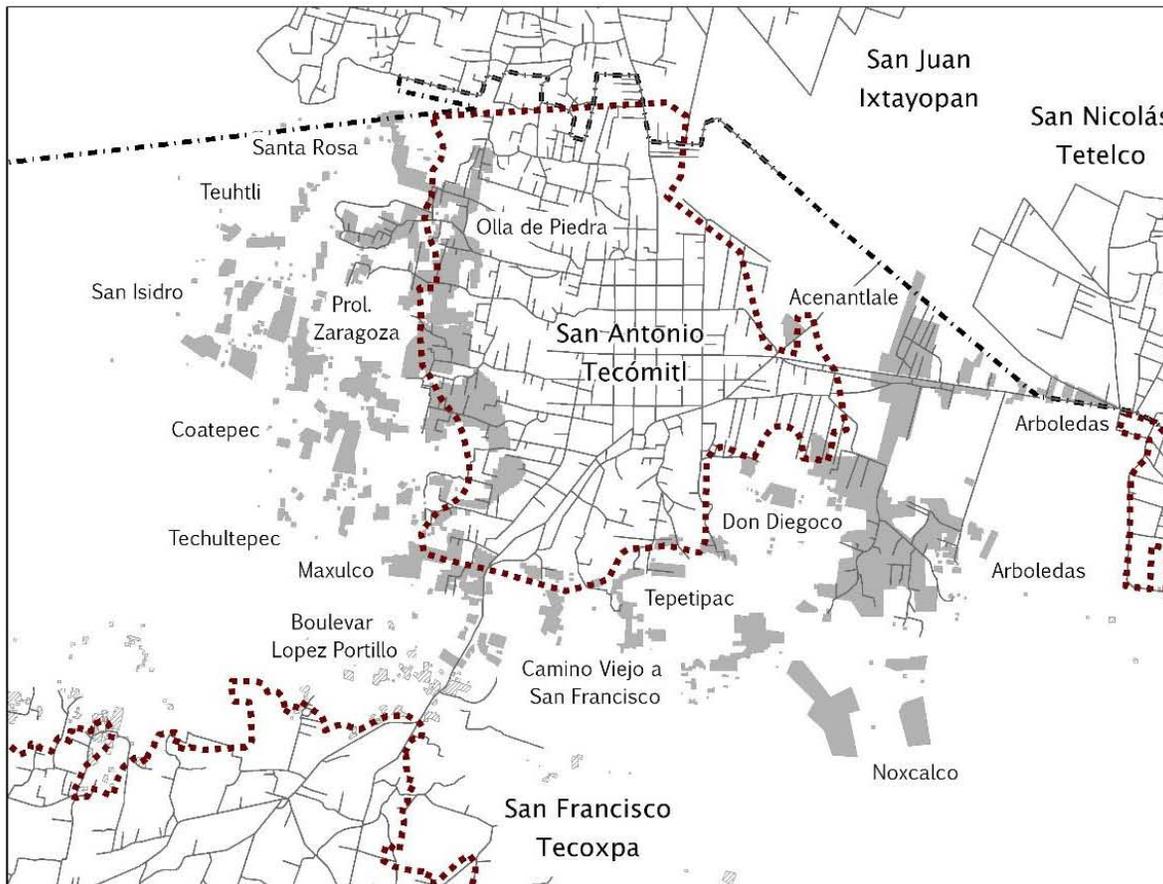
compraventa irregular del lote, cuyo precio está determinado por la distancia al casco urbano y escasamente por arrendamiento de vivienda.” (PDDU, 2011:65).

Cuadro 7. Asentamientos Humanos Irregulares en San Antonio Tecómitl

No.	Nombre	Superficie (ha)
1	Acenantlale	6.27
2	Camino Viejo a San Francisco	1.88
3	Coatepec	18.13
4	Don Diegoco	1.53
5	Maxulco	4.55
6	Noxcalco	37.44
7	Olla de Piedra	5.05
8	Prol. Zaragoza	1.48
9	San Isidro	9.02
10	Santa Rosa	0.90
11	Techultepec	5.77
12	Tepetipac	4.03
13	Teuhtli	11.11
14	Boulevard López Portillo	2.22
15	Arboledas	2.75
TOTAL DEL POBLADO		112.13

*Fuente: elaboración propia.*

SAN ANTONIO TECÓMITL;  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN



Mapa 5. Asentamientos Humanos Irregulares en San Antonio Tecómitl

En la delegación Milpa Alta existe una zonificación llamada poblado rural para el asentamiento humano con usos de suelo habitacionales, comerciales y de equipamientos; y el suelo de conservación para rescate, preservación y producción. Los asentamientos humanos irregulares son delimitaciones de áreas construidas fuera de los límites de ordenamiento establecidos en los programas de desarrollo urbano, es decir, fuera del límite del poblado rural, la ley para su regulación los define 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, sin contar con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes en los términos de la legislación en materia de desarrollo urbano” (LRAH, 2010:2).* El concepto de irregularidad urbana es una forma simplemente jurídica, pero con implicaciones sociales en detrimento de la población que los habita, ya que los asentamientos humanos irregulares no pueden acceder a programas sociales como el mejoramiento de vivienda o la introducción de servicios como agua, luz y drenaje.

Dentro de los factores más complejos para abordar la irregularidad en las tierras de propiedad social, encontramos que aunque cuentan con un área geográficamente delimitada para el asentamiento humano, el crecimiento demográfico rebasa la capacidad del territorio para acoger a la población. En este sentido hay dos problemas en torno a límites, primero, las demarcaciones fueron trazados con un desconocimiento del territorio y a partir de la aplicación de un programa se trazó una línea ficticia donde la población dentro de la límite era regular y la población fuera del mismo irregular; respecto a la segunda, las dinámicas de crecimiento, como su nombre lo dice, no son estáticas así que la delimitación de un área con destino urbano se ve desbordada con el tiempo por el aumento de la población.

### **II.3. FORMAS DE PRODUCCIÓN DEL ESPACIO HABITABLE**

La división espacial entre casco urbano y asentamientos humanos irregulares es una disposición de orden normativo, el límite es difuso en el territorio ya que existe un continuo crecimiento urbano que sobrepasa dicho límite. Los procesos de producción del espacio habitable son similares dentro y fuera de casco urbano, la mayor diferencia la encontramos en la gestión y acceso a la infraestructura y los servicios. A continuación se describe el proceso general de producción, en los apartados posteriores se habla de las particularidades en los asentamientos humanos irregulares.

La producción del espacio puede ser dividida en dos categorías de acuerdo al tipo de inversión: pública y privada. La pública concierne al gobierno local quien la ejecuta con recursos del erario, y la privada corresponde a las familias quienes son el principal agente productor del espacio habitacional.

La producción pública está limitada a las obras dentro de casco urbano, es competencia del gobierno local la producción y administración del espacio público, la infraestructura y los servicios. El gobierno se encarga de la pavimentación, drenaje, iluminación pública, construcción de equipamiento y el mantenimiento. Aunque estos trabajos son responsabilidad de la administración local, es importante señalar que la comunidad está muy involucrada en la gestión en esos procesos.

Respecto a la producción privada, esta se desarrolla principalmente al interior de los predios y es esencialmente de tipo habitacional, pero en ocasiones puede referirse a la subdivisión irregular de predios y de la apertura de vías y accesos a los mismos. Los hogares en Milpa tienden a ser conformados por familias extendidas, en un mismo lote pueden habitar varias generaciones con su respectiva descendencia. En los predios es común encontrar la presencia de varias viviendas, muchas veces acompañadas de usos comerciales.

El derecho de posesión es principalmente por herencia, una parcela que ha perdido su carácter productivo es subdividida para cederla a los hijos del poseedor un espacio de terreno para construir su vivienda, por lo tanto en los predios habitan varias familias. La inversión de capital la realizan los propios habitantes, la construcción se genera de manera progresiva; es decir conforme van contando con el recurso, amplían las construcciones, incorporan materiales definitivos o acabados. Las viviendas terminadas tienen en su mayoría entre dos y tres niveles. Eventualmente han existido programas para la construcción o el mejoramiento de vivienda, a través de créditos del Instituto de Vivienda del Distrito Federal (*INVI*), la edificación con financiamiento o apoyo institucional representa un porcentaje muy bajo en el total de la producción habitacional.

#### LA OBTENCIÓN Y OCUPACIÓN DEL PREDIO

En los asentamientos humanos irregulares hay procesos particulares en la producción y ocupación del espacio, sobre todo en el acceso a la tierra y los servicios se pueden identificar diferencias entre los habitantes de acuerdo a su origen: los pobladores originarios y los vecindados. Las dos categorías son construcciones socioculturales, la pertenencia a cada uno de los grupos define ciertos derechos de las personas respecto a la vida del pueblo y la ocupación del territorio.

El inicio de un asentamiento irregular es la obtención de un lote, los herederos de un ejidatario obtienen los derechos de posesión de un predio mediante las constancias emitidas por la Representación de Bienes Ejidales. La configuración de los lotes depende del arreglo al que haya llegado la familia, los herederos pueden dividir el espacio creando varios lotes independientes o pueden establecerse en un mismo predio, es decir en un mismo lote pueden existir varias viviendas y familias. También existe el caso de pobladores originarios que no tienen tierra y la compran a los ejidatarios. El documento que avala su posesión es un contrato de compra-venta privado. Sin embargo, la mayor parte de las compraventas las

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

realizan personas que no son originarias de Milpa Alta a quienes se les conoce comúnmente como *avecindados*. Los documentos antes descritos son avalados solamente por la usos y costumbres de la comunidad, el gobierno delegacional y las instancias estatales no reconoce los documentos como oficiales por haberse ejecutado en la irregularidad jurídica.

La mayoría de los *avecindados* provienen de estados de la región centro y sur del país como: Veracruz, Tlaxcala, Puebla, Estado de México y Oaxaca, así como del propio Distrito Federal. Gran parte de los habitantes *avecindados* habían tenido el mismo proceso migratorio; llegaron al Distrito Federal por razones de trabajo, en un primer momento alquilaban una vivienda o fueron acogidos en la casa de un familiar; su llegada a Milpa Alta surgió por la búsqueda de una vivienda propia. La cifra promedio de personas nacidas en otra entidad que actualmente residen en Milpa Alta se estima en alrededor del 10% de la población total. La migración es un factor importante en el caso de estudio la mayoría de los habitantes de los AHI son *avecindados*. El 81% de los habitantes no nacieron en Milpa Alta, de estos el 51% nacieron en otra delegación del Distrito Federal, y el 30% nacieron en otro Estado (ver cuadro 8).

Respecto al proceso de adquisición, el motivo principal es satisfacer la necesidad habitacional, entre las razones que motivaron la compra están: poseer algo propio, tener un patrimonio para su familia, tener un terreno de buenas dimensiones que les permita ampliar la vivienda. Los habitantes mencionan como ventajas adicionales estar en un entorno tranquilo y cerca de la naturaleza. Si bien existen diversos motivos, el fundamental es el precio del suelo.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

Cuadro 8. Población en los A.H.I. de acuerdo a su origen

Asentamiento	Porcentaje de Originarios	Porcentaje de Vecindados
Acenantlale	-	-
Arboledas	10	90
Boulevard López Portillo	70	30
Camino Viejo	12	88
Coatepec	13	87
Don Diegoco	20	80
Maxulco	46	54
Noxcalco	5	95
Olla de Piedra	0	100
Prolongación Zaragoza	13	87
San Isidro	16	84
Santa Rosa	0	100
Techultepec	0	100
Tepetipac	10	90
Teuhtli	45	55
Promedio S.A.T.	19%	81%

*Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas del estudio "Análisis físico territorial para el control y tratamiento de los Asentamientos Humanos Irregulares en Suelo de Conservación" (UNAM, 2014)*

El mercado irregular de tierra en San Antonio representa una de las pocas opciones a las que puede acceder la población de bajos ingresos en la Ciudad de México. El factor que incentivar la compra es el bajo precio del suelo, además los vendedores de la tierra otorgan la facilidad para adquirir el predio en abonos dando un enganche inicial y posteriormente mensualidades hasta cubrir la cantidad acordada; de este modo una persona que rentaba una vivienda tiene la oportunidad de obtener algo propia con la misma inversión de capital.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

El valor del suelo en los asentamientos es muy desigual, existen habitantes que compraron un predio de 200 metros cuadrados en \$100 mil pesos y quienes obtuvieron un lote similar por \$9 mil pesos. No existe un consenso entre el núcleo agrario para fijar el valor de venta de los predios ya que los ejidatarios no se encuentran organizados en este sentido, cada ejidatario de acuerdo a sus condiciones realiza la venta del suelo con el precio que pueda negociar con él comprador. El criterio se ajusta a la necesidad y expectativa monetaria del poseedor, hubo ejidatarios que por alguna imperante necesidad vendieron sus terrenos enteros en \$30 mil pesos con lo cual pudieron poner un negocio o comprar un taxi.

Así mismo, existe un tipo de venta de un segundo comprador, ejidatario o vecindado a una tercera persona, suele realizarse entre familiares o conocidos que ya poseían el lote y deciden venderlo, cabe señalar que hasta donde se tiene conocimiento es muy poco común la venta de una casa ya edificada, es decir una vez que se construye una vivienda es para uso propio y en un porcentaje muy bajo para la renta.

Es conocido que hay ejidatarios o comuneros que se dedican a la compra y fraccionamiento de tierras, en estos casos ellos adquieren una parcela en abonos, la subdividen y la venden al contado o en pagos mensuales. El asentamiento humano irregular Acenantlale en San Antonio, fue producto de un fraccionador, quien incluso introdujo la red eléctrica e hidráulica al asentamiento. Se comenta que bajo la colusión con autoridades y escudándose en que el predio era propiedad privada, realizó la venta de aproximadamente trescientos lotes.

#### LA CONSTRUCCIÓN DE LA VIVIENDA

Una vez que se cuenta con un lote se procede a su ocupación, muchas veces este proceso no es inmediato, pueden pasar un tiempo entre la compra el predio y su ocupación. Cómo se observa en la imagen 8, en una manzana coexisten lotes construidos y otros que se encuentran baldíos. Como se había

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

mencionado anteriormente la inversión para la construcción de la vivienda es financiada por la familia, a través del ahorro del gasto corriente.



Imagen 7. *Manzana semidensificada*

En los procesos de poblamiento de los asentamientos humanos irregulares uno de los componentes principales son las condiciones de precariedad inicial de las viviendas. Los materiales de construcción son predominantemente perecederos como: pisos de tierra, muros de cartón, madera, lámina o tabiques sobrepuestos y techos de lámina.

La construcción progresiva de la vivienda permite tener inversiones que no comprometan rubros básicos del gasto familiar como la alimentación o transporte. El grado de consolidación de una vivienda

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

depende de la capacidad económica de la familia. El cien por ciento de las viviendas en asentamientos irregulares son autoproducidas, ya sea que se contrate un albañil o que los propios habitantes aporten como recurso extra la mano de obra para la construcción.

De acuerdo a los recorridos en campo se pueden generar cuatro categorías sobre el estado de consolidación de las viviendas: muy precarias, precarias, semiconsolidadas, y consolidadas. El grado de consolidación depende por una parte de la condición financiera de familia; sin embargo, también la antigüedad de un asentamiento es un factor importante ya que las familias poco a poco van invirtiendo para mejorar sus construcciones. Así las viviendas más precarias llevan poco tiempo de haberse asentado.



Imagen 8. *Viviendas muy precarias*

Las viviendas muy precarias (imagen 8) están fabricadas con materiales perecederos como lámina, cartón, plásticos y madera reutilizada; son la solución inicial de las personas de menores ingresos, en los A.H.I. de San Antonio este tipo de habitaciones representan el porcentaje más bajo.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN



Imagen 9. *Viviendas precarias*

En las viviendas precarias (imagen 9), los materiales utilizados son permanentes en muros y cimentación sin embargo carecen de un sistema estructural estable por la falta de castillos, las cubiertas son de lámina y algunas de las ventanas o puertas son de materiales reciclado. Las dos categorías de vivienda antes descritas se desarrollan en uno o dos espacios, los cuales se denominan cuartos redondos, este tipo de viviendas poseen un solo espacio para todas las actividades: dormir, comer, cocinar, estar y asear entre otras. Como se había señalado anteriormente, el 15% de las personas en los asentamientos habitan en estas condiciones, mientras que al interior del casco urbano son solamente el 8%. La presencia de estos cuartos es uno de los indicadores de pobreza más importantes, además de presentar hacinamiento, no se cuenta con las condiciones mínimas de habitabilidad, por lo tanto se menoscaba la calidad de vida de población porque reduce los niveles de bienestar.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN



*Imagen 10. Viviendas semiconsolidadas*

Las viviendas semiconsolidadas tienen materiales permanentes, sistemas constructivos que garantizan la seguridad estructural de la edificación, las cubiertas son de losa de concreto, aunque no se cuenta con agua entubada al interior de la vivienda, tienen la instalación hidráulica colocada para abastecer cocinas y sanitarios. La mayor parte de las viviendas en los asentamientos se encuentran semiconsolidadas, hay viviendas con segundos niveles, la superficie construida oscila entre los 65 y 200 metros. Las viviendas se conforman con dormitorios, sanitarios, cocina, áreas de estar e incluso locales comerciales al frente, es decir las familias han logrado realizar ampliaciones o habilitar espacios mejorando considerablemente su calidad de vida.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN



Imagen 11. *Viviendas consolidadas*

Las viviendas con alto grado de consolidación cuentan con acabados en el exterior e interior, suelen ubicarse cerca del casco urbano donde las calles están pavimentadas, hay casos en que tienen también conexión a la red hidráulica y eléctrica de forma regular. Estas viviendas muchas veces incorporan locales comerciales al frente en planta baja, ampliando el espacio perdido de la vivienda en un piso superior. Aunque para valorar el grado de satisfacción de los habitantes se tendría que realizar un estudio cualitativo específico.

Una de las factores que caracteriza a la vivienda como rural es la presencia de: hortalizas, nopaleras, animales de corral o árboles frutales; usualmente la producción es para el autoconsumo y en algunos casos para la venta, pero esta situación es la que se presenta con menor frecuencia.

## LA INFRAESTRUCTURA Y LOS SERVICIOS

La Delegación no tiene permitida la introducción de servicios en los A.H.I., de acuerdo con la normatividad aplicable, dotar de servicios fuera de casco urbano es una falta administrativa. La falta y la calidad de servicios en los asentamientos fue la problemática más aguda identificada en el trabajo de campo. Casi la totalidad de los entrevistados mencionaron que la carencia de agua es la mayor dificultad que enfrentan, esta situación es comprensible ya que el agua es imprescindible en la alimentación, aseo personal y de la ropa, así como la limpieza de la vivienda y sus enseres.

El acceso al agua se realiza de diferentes formas: extensión de la red de casco urbano con tubería, conexión provisional con mangueras, por pipa dotada por la delegación, compra de pipa de agua y captación de agua pluvial.

Los asentamientos cercanos o dentro de casco urbano tienen la posibilidad de conectarse de a la red hidráulica del poblado por medio de tuberías adecuadas para este fin, el suministro de agua llega a tener la misma constancia que la de las viviendas ubicadas al centro del poblado. La conexión provisional con mangueras está hecha de un modo más informal, la baja presión del agua hace que el suministro sea muy bajo, casi por goteo.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN



Imagen 12. Tambos para el almacenamiento de agua

El suministro de agua en tanques o pipas se llama *tandeo*, y es un servicio gratuito que la delegación proporciona a los habitantes de los asentamientos; el *tandeo* varía entre los diferentes parajes, en general se otorgan 4 tambos por familia una vez por semana. Para los asentamientos ubicados en el extremo de la periferia el *tandeo* es incluso cada 15 días o una vez por mes. Claramente la distribución del líquido es insuficiente, entonces las familias deben solicitar el servicio de pipa privado que tiene un costo de 450 pesos, las familias hacen cooperaciones para reunir dicha cantidad y reciben 10 tambos que les rinden dos semanas. Debido a la escasez del recurso, el agua se aprovecha con dos o tres usos. También, en temporada de lluvias los habitantes colectan el agua y la almacenan, para lavar la ropa, los patios, limpiar la casa y regar las plantas.

La energía eléctrica es el servicio más presente en los asentamientos, los vecinos se organizan para instalar postes y extender el cableado para introducir la energía a sus casas, este proceso se realiza de forma ilícita, comúnmente se le denomina estar “colgado” de la luz, porque no cuentan con medidores ni reguladores de voltaje. La instalación provisional no tiene un flujo suficiente para satisfacer a la cantidad de

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

casas conectadas, el voltaje es muy bajo y tiende a haber variaciones considerables, entonces los vecinos deben estar permanentemente alerta para utilizar sus aparatos electrodomésticos, ya que las variaciones de voltaje descomponen sus bienes. Los vecinos tienden a organizarse para utilizar la luz, sobre todo en las noches cuando el voltaje es tan bajo que en palabras de ellos “incluso la luz de una vela ilumina mejor que los focos”.

La solución del drenaje, sobre todo para los desechos sanitarios es la más sencilla para los habitantes, se acostumbra construir una llamada “fosa séptica” fuera de la vivienda. Esta es la solución más común que emplean los habitantes, sin embargo la mayoría de las fosas son resumideros u hoyos negros; es decir, se realiza una perforación, se cubre el perímetro de tabique y se deja la parte baja libre para que se filtren los desechos por la grietas. Para los habitantes, el drenaje es de los temas de menor importancia, empero las soluciones de hoyos negros representan un gran riesgo para la salud porque los desechos se filtran a través del suelo pedregoso hasta los mantos freáticos, contaminando el agua subterránea de Milpa Alta, lo cual genera un potencial problema de salud por contaminación de agua para el consumo humano.



Imagen 13. *Diferentes vialidades en los asentamientos*

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

En los asentamientos más antiguos, las vialidades que se encuentran cerca de casco urbano, están pavimentadas con concreto o asfalto, hay postes de luz y drenaje; no existen las banquetas por las reducidas secciones de las vialidades. Un gran porcentaje de vialidades, sobre todo los ramales secundarios son de tierra apisonada o huellas ecológicas, las huellas son dos bandas de concreto por donde transitan las llantas de los automóviles, que mejoran mucho las condiciones de movilidad, sobre todo en tiempo de lluvias.

Por último, y más común en las áreas más recientes de los asentamientos, están las vialidades de terracería o los llamados pasos de arriero, son brechas que se han abierto a través del tránsito de las personas, el material se encuentra suelto y son las calles más afectadas en temporadas de lluvia por los lodazales que se generan.

#### **II.4. PROCESOS DE POBLAMIENTO E IRREGULARIDAD URBANA**

La condición de irregularidad se ha abordado hasta el momento como una categoría del ordenamiento urbano. En este documento la irregularidad se considera una condición más amplia que está presente en todo el proceso de poblamiento, ya que las acciones que conforman el proceso se encuentran al margen de los marcos normativos, por lo tanto la categoría de irregularidad está presente en: la venta de la tierra, la ocupación, el acceso a los servicios y las acciones de la autoridad.

#### LOS PROCESOS DE OCUPACIÓN Y EL CAMBIO DE USO DE SUELO

La información que conforma el presente apartado, fue resultado de las entrevistas de trabajo de campo realizado por el equipo de la UNAM, para el proyecto: “Análisis Físico-Territorial para el Control y Tratamiento de los Asentamiento Humanos Irregulares en Suelo de Conservación. Caso de estudio: San Antonio Tecómitl”, durante febrero a mayo de 2014. Posteriormente, durante en el verano de 2015, la autora de esta tesis realizó entrevistas a profundidad con actores clave para comprender las dinámicas de poblamiento y la interacción entre los diversos actores.

Uno de los temas más relevantes en el poblamiento en el Suelo de Conservación es el cambio de una sociedad con características rurales a urbanas. En el discurso de los entrevistados era recurrente la referencia de que “el modo de vivir de la gente del pueblo se ha transformado”. Hasta 1970 el eje rector de la vida era la agricultura, la producción de pulque y la cría del pequeño ganado como el borrego. En las décadas posteriores se empezaron a dar transformaciones sociales y se fueron adaptando costumbres de la ciudad a la vida campesina, comenzaron a prosperar los negocios, se introdujeron nuevos productos, la alimentación cambió; una de los cambios más importantes fue las mayores expectativas de escolaridad e ingreso de las nuevas generaciones, las cuales ya no estaban asociadas al campo.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

La labor del campo, aún vigente en Milpa Alta, representa un trabajo muy arduo del que se consigue un ingreso exíguo, aunado a esto, la falta de inversión y tecnología hace vulnerable a las cosechas de las cuestiones ambientales, una cosecha puede arruinarse por una sequía, una plaga o una helada; una inversión de capital en el campo tiene un alto margen de riesgo. Las familias que continúan trabajando el campo lo combinan con otro tipo de actividades que les puedan garantizar un ingreso constante. Los ejidatarios de mayor edad mencionan que las nuevas generaciones ya no tienen apego por la tierra, los hijos tuvieron un mayor nivel de estudios que sus antecesores, han salido a estudiar o trabajar y tiene expectativas de otro tipo de vida, ya no desean trabajar el campo ni siquiera para el autoconsumo.

Milpa Alta es la entidad agrícola más importante del Distrito Federal, es el primer productor de nopal a nivel regional. Empero, la situación económica de los pequeños productores es muy precaria. La constante descapitalización del campo y la competencia con productos del comercio exterior, impactan fuertemente en la situación agrícola de la zona, la variedad de los cultivos se ha reducido nopal, maíz y avena. En algunas familias perviven la tradición de la huerta de traspatio, el cultivo de hortalizas y árboles frutales. San Antonio es el pueblo con la menor producción agrícola, y la mayor cantidad de población dedicada al sector terciario.

El abandono de las actividades agrícolas provoca el desuso de las parcelas de cultivo, lo que convierte a la tierra en un bien estático. En una situación de necesidad o desempleo, los habitantes deciden vender la tierra para invertirlo en un negocio, ya que les representa mayores ingresos económicos, por lo menos a corto plazo; la venta de tierra por necesidad es una situación muy presente y aceptada en la comunidad.

La relación de los milpaltenses con el campo se ha ido diluyendo a través de las generaciones, sin embargo permanecen fuertes costumbres arraigadas al territorio, uno de los elementos más importantes de su identidad es la condición de ser habitantes originarios, que se basa en la reivindicación de sus

antecesores por la lucha y conservación de la tierra. Los habitantes se reconocen así mismos en dos categorías: originarios y avecindados. Los originarios tienen el poder de decidir sobre el uso y la organización del territorio, uno de los ejemplos más representativo es que solamente los originarios pueden ser jefes delegacionales o representantes de la comunidad.

Los originarios tienen derechos “naturales” sobre el territorio como: ocupar la tierra, trabajar en ella y obtener recursos del bosque, por mencionar algunos. Reconocen a los avecindados como personas que han llegado a “invadir” el pueblo y cambiar las costumbres, ellos tienen menos derechos y deben ajustarse a lo que la comunidad decida, un avecindado logra tener reconocimiento o aceptación cuando establece un lazo de pareja con un originario. Los hijos de una pareja conformada por un originario y un avecindado se convierten en originarios pero de menor categoría, hay un fuerte sentimiento de rechazo y discriminación hacia las personas no nacidas en la demarcación.

El sentido de pertenencia es más fuerte hacia los pueblos que a la delegación propiamente, es decir la identidad tiene un sentido más local. El aspecto religioso de los barrios, es muestra de dicha identidad, cada barrio y pueblo tiene un patrono, las fiestas religiosas en el día del santo del pueblo es una de las características más sobresalientes de Milpa Alta y la que genera más orgullo a sus comunidades.

Anteriormente se había mencionado que los lotes son habitados por familias extensas, por lo que conviven varios núcleos familiares en el mismo espacio. El propio desdoblamiento familiar provoca que en algún momento la capacidad del predio sea insuficiente, entonces los padres o abuelos deciden heredar a los hijos los terrenos familiares, que muchas veces se encuentra fuera de casco urbano.

La herencia es el principal factor de ocupación en los asentamientos irregulares, es evidente que en la dinámica local es más lógico vivir en los asentamientos a pesar de la falta de servicios, que salir a rentar o comprar en otro lugar. Además del ahorro económico que representa heredar la tierra, las familias

demuestran el deseo de permanecer juntas. Los habitantes defienden su derecho de vivir fuera de casco urbano por su calidad de pobladores originarios, existen parajes completos que tienen relaciones familiares, en otras palabras, los residentes son primos, tíos, nietos; quienes heredaron, subdividieron y ocuparon los predios.

El segundo factor de ocupación, es la venta de la tierra, cabe señalar que a nivel delegacional solamente el caso de Tecómitl, este proceso ha generado el mayor crecimiento en los asentamientos. La venta de terrenos se realiza en dos niveles, la del ejidatario que vende la parcela que le corresponde a otros ejidatarios o avecindados, y la del fraccionador quien se dedica de forma constante a esta actividad. En el primer caso, un ejidatario motivado principalmente por una cuestión económica vende completa su parcela o la subdivide en lotes, esta situación fue muy común en 1990 cuando se vendía para comprar un auto y trabajarlo como taxi pirata, varias de estas familias actualmente alquilan una vivienda. En el segundo caso se dedica a comprar, lotificar, vender e invertir nuevamente en tierra.

Los compradores de los predios, atraídos por el bajo precio, adquieren el lote sin conocer la situación jurídica de la tierra; es decir, no saben que son terrenos ejidales fuera de casco urbano y que no cuentan con servicios. Además del costo, los vendedores ofrecen dar un monto inicial como enganche y completar el pago en mensualidades, lo que llaman vender en facilidades. Para ejemplificar este proceso, se muestra un anuncio de internet:

*Vendo terreno de 200 metros en el pueblo de San Antonio Tecómitl, se encuentra bien ubicado cerca del centro de Tecómitl, en la calle de Tepetipac con todos los servicios, ya para contratarlos, como teléfono, luz, agua, etc., el terreno se encuentra sobre calles ya pavimentadas, lo vendo porque tengo una urgencia económica, el predio está en una privada, NO TIENE ENTRADA PARA AUTOS, por lo mismo que es un terreno sin construir tiene mucha piedra para hacer bardas o para*

*empezar a hacer una pequeña casa, ocupándolo como material, en fin, si de verdad está usted interesado o requiere mayores informes comunicarse al teléfono publicado o enviarme un correo. SE PODRÍA MANEJAR CON UN ENGANCHE DE \$80.000 MIL PESOS Y MENSUALIDADES FIJAS QUE USTED PUEDA PAGAR.* (Mayúsculas del texto original) (UNAM, 2014)

Los compradores suelen invitar a amigos o parientes a conocer el lugar porque existe la posibilidad de adquirir más lotes, así se establece una cadena de compradores. En la Ley Agraria, está establecido como un delito la venta de un ejido, sin embargo, como se señaló anteriormente, los compradores desconocen dicha situación. Ellos realizan el trato con el dueño legítimo, estos procesos están respaldados por los usos y costumbres, que tienen un mayor peso que la normatividad aplicable. La comunidad justifica a estos vendedores, bajo la premisa de que ante una necesidad económica están vendiendo lo único que poseen, además es común que mencionen que “¿Quién no tiene un pariente que lo haya hecho?”, reconocen que son sus familiares o incluso ellos mismos quienes han vendido la tierra; pero es diferente en el caso de los fraccionadores, ya que consideran menos legítimo vender la tierra como un negocio.

Los fraccionadores son vistos por el resto de la comunidad como unos abusivos (según las palabras de los propios entrevistados), porque han hecho de esta actividad su modo de vida, que asimismo es bastante redituable. Se aprovechan de la situación de un ejidatario que necesita vender su tierra, y por lo tanto lo hace a un precio muy bajo o en facilidades, y después el fraccionador lo subdivide para revenderlo con un amplio margen de ganancia. Los habitantes culpan a los fraccionadores del crecimiento de los asentamientos humanos, de fomentar la llegada de personas vecindadas y de engañar a la gente lucrando con la necesidad de una vivienda.

La posición de los ejidatarios ante los asentamientos irregulares, es una contradicción entre la sensación de pérdida de su territorio y el encubrimiento de los miembros de la comunidad que han vendido la tierra. En su discurso, la pérdida del territorio es un proceso negativo que comprende el menoscabo del

paisaje natural, la paulatina incorporación de nuevas actividades que desplazan los usos y costumbres tradicionales, y el sentimiento de invasión de personas ajenas, que además empeoran la calidad de vida del pueblo, porque utilizan el agua que “de por sí ya es escasa para los que somos de aquí”.

Cuando se habla de los asentamientos irregulares, ellos mencionan su existencia como un proceso ajeno a la vida del ejido; difícilmente comentan que son los miembros de la comunidad quienes han lotificado y vendido la tierra. A mi parecer, existe un acuerdo implícito para no “acusar” a los miembros de la comunidad, por lo menos, no hacerlo con personas externas. Entonces, su discurso oscila entre condenar el crecimiento de la mancha urbana y justificar la ocupación de las tierras, sin asumir directamente su responsabilidad como lotificadores. Por lo tanto, es muy común que culpen a la Delegación de no intervenir para frenar el crecimiento urbano y la llegada de avecindados.

Sobre el crecimiento de los asentamientos irregulares, existe un cierto conceso acerca de que el crecimiento no se va a detener, y tampoco se va a desalojar a los habitantes. Por una parte argumentan que son sus hijos los que viven en los asentamientos, y reivindican su derecho legítimo a ocupar la tierra; así mismo defienden a los avecindados que están casados con miembros originarios y que ahora son parte de la comunidad. Existe un conflicto latente con los habitantes avecindados, el tipo de conflicto es diferente en cada asentamiento, en el caso de Techultepec y de Maxulco el motivo del problema es el acceso al agua; en Techultepec los vecinos no han permitido que los avecindados puedan conectarse a la red hidráulica y les han robado las tuberías que habían conseguido para hacerlo. En Maxulco, los avecindados que han llegado más recientemente se ubican en los puntos periféricos del asentamiento, los habitantes anteriores no les han permitido acceder al servicio de pipa que dota la delegación, entonces tienen que realizar la compra del servicio de forma privada, aumentando considerablemente los gastos familiares.

Retomando la clasificación del crecimiento urbano que se realizó por mosaicos, el mosaico periférico representa la forma de ocupación en las zonas más alejadas de los asentamientos. Se pueden

observar un crecimiento atomizado, es decir, se observa a gran cantidad de terreno libre entre las construcciones. Según refieren los entrevistados, aunque esos terrenos no están ocupados ya se encuentran vendidos, los compradores no han construido porque “están esperando que vayan llegando los servicios”.

La forma de ocupación del espacio es por familias que van llegando a los terrenos paulatinamente, a diferencia de otras delegaciones, no nos encontramos con la invasión de grupos organizados. La ocupación gradual del fenómeno lo hace menos perceptible, sólo a través de la comparación entre años es evidente la dimensión del crecimiento. Los entrevistados rememoran que cuando ellos arribaron todo era campo, sus casas estaban rodeadas de parcelas de sembradíos y los originarios pastaban a sus animales.

La combinación de lotes de usos urbanos y agrícolas genera una gran presión para las tierras de sembradío. Uno de los problemas que mencionan es que los pequeños agricultores deben permanecer atentos de sus cultivos; las personas vecinas o los transeúntes suelen substraer los productos, además de la pérdida por la presencia de tuzas, conejos y tlacuaches. El bajo rendimiento de las tierras, incluso para el autoconsumo, aunado a la presión urbana, es uno de los factores que propician el cambio de uso de suelo en los asentamientos.

#### LA VENTA DE TIERRAS Y LAS CONDICIONES DE IRREGULARIDAD JURÍDICA

Los procesos de descapitalización agraria y la supeditación económica del campo a la ciudad, han impactado en la vida rural de Milpa Alta, modificando la forma de organización en aspectos sociales, económicos, culturales y demográficos, específicamente en la migración. Una de las consecuencias del cambio económico y social es la combinación de actividades agrícolas con los sectores secundarios y terciarios, los cuales han ganado importancia en la economía local. Se ha diversificado las actividades

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

comerciales y de servicios, las familias campesinas suelen tener pluriactividades, dedican ciertos días o temporadas del año a la siembra mientras laboran en otros sectores económicos.

De acuerdo con el Censo Ejidal de INEGI, las tierras ejidales de Tecómitl no se explotan de forma colectiva, oficialmente no existe una sociedad de producción rural, sin embargo hay grupos de pequeños productores. La problemática de falta de recursos y apoyo al campo, la baja rentabilidad de la tierra y el cambio en la vida de los habitantes, ha agudizado el abandono de las tierras de cultivo. Las tierras cercanas al casco adquieren un valor en base a su capacidad de incorporación al tejido urbano. El gobierno local cuenta con un Censo de Asentamiento Humanos Irregulares de 2009, empero no sé conoce la cantidad de tierra que ya se encuentra vendida fuera de casco urbano, y cuyo principal fin es la ocupación habitacional, lo que generará el crecimiento los asentamientos irregulares en un futuro próximo.

La venta de la tierra se genera en dos procesos: el del ejidatario que vende su parcela completa o subdividida, y el del fraccionador que se dedica a la compra, lotificación y venta. Ambos subdividen la tierra en predios de aproximadamente 200m<sup>2</sup>, la venta se realiza por el total del predio o por metro cuadrado, los precios suelen ser muy heterogéneos; tanto el ejidatario como el fraccionador ofrecen el pago en parcialidades con un enganche inicial, lo cual es una gran facilidad para las familias compradoras.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

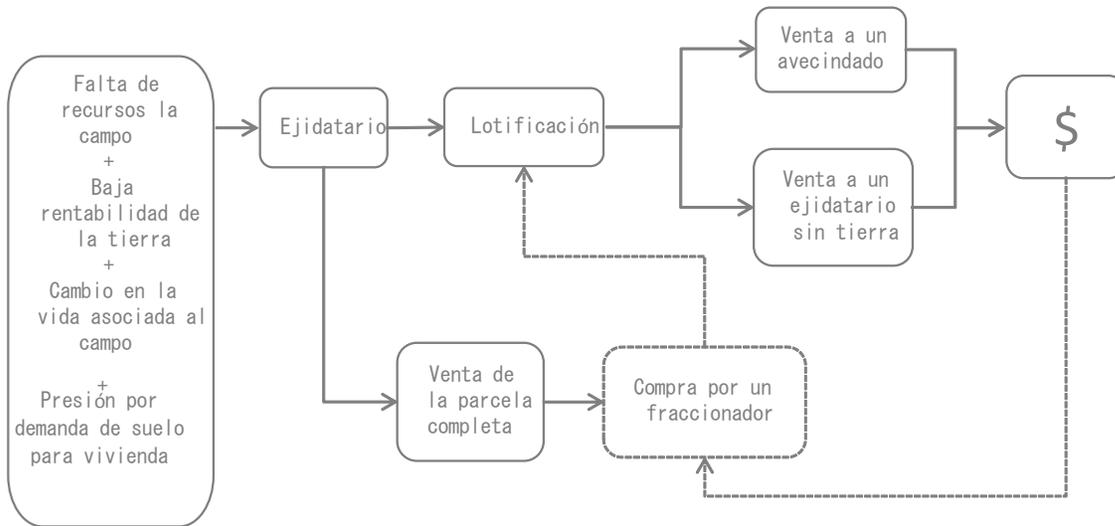


Diagrama 1. *Proceso de venta de la tierra*

En el momento que los avecindados compran un solar en San Antonio desconocen la situación de la tierra, tanto en el aspecto jurídico como en el urbano. Los compradores se dan cuenta de la circunstancias, cuando llegan a vivir y se confrontan con los habitantes originarios o con el representante del asentamiento humano.

La condición de irregularidad se basa en el uso de suelo establecido en el PDDU 2011, donde se establecen los límites del casco urbano y los polígonos de los asentamientos humanos irregulares. Los usos de suelo permitido en el casco urbano son: Habitacional, Comercio y Equipamiento Rural; los usos fuera de casco son: Rescate Ecológico, Producción Agroindustrial y Preservación Ecológica. Los asentamientos irregulares se encuentran en suelo de Rescate Ecológico en el cual no están permitidos usos habitacionales ni comerciales. En “esta zonificación establece fomentar actividades compatibles con la recuperación de suelos y la reforestación y que al mismo tiempo puedan generar sus recursos para su mantenimiento.” (PDDU, 111:202)

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

Desde el Programa de Desarrollo Urbano de 1987 se establecieron los polígonos de asentamientos humanos irregulares, que se ratificaron en el Censo de Asentamientos Humanos Irregulares de 2009, y que actualmente son la base para la identificación de acciones de vigilancia e inspección por parte del gobierno local. Los polígonos del Censo de Asentamientos no han tenido actualizaciones desde su creación, a pesar de que ya se encuentran rebasados por el crecimiento urbano. Además por el tema del Suelo de Conservación, la presencia de asentamientos irregulares genera una violación a la Ley Ambiental por el cambio del uso del suelo, así como los daños ambientales por la pérdida de la capa vegetal producto de la construcción. Los instrumentos antes mencionados prohíben el cambio de uso de suelo y las construcciones con fines habitacionales en el Suelo de Conservación, sin embargo no está prohibida la transacción de la tierra.

Respecto a este tema, la Ley Agraria y la Constitución son el marco jurídico que regula las tierras de propiedad social. Las reformas de 1992 al artículo 27 de la Constitución eliminaron las condiciones que caracterizaban a las tierras ejidales y comunales como: inembargables, imprescriptibles e inalienables; que representaban un candado para impedir su libre venta. Las modificaciones a la Ley Agraria en el Artículo 56 y 80 permiten la enajenación de las parcelas a otros ejidatarios o vecindados, cuando los titulares cuenten con certificado parcelario; incluso pueden optar por el dominio pleno para convertir sus tierras en propiedad privada.

El otro aspecto de la irregularidad se encuentra en el marco normativo anteriormente citado, el ejido de Tecómitl no está certificado, por lo tanto cualquier transacción de la tierra se realiza al margen de la legalidad. Los contratos de compra-venta privados y las constancias de posesión emitidas por el Comisariado Ejidal, son los documentos que poseen los habitantes de los asentamientos irregulares, estos están avalados solamente por los usos y costumbres; pero no están reconocidos en el Registro Agrario Nacional RAN como un documento válido de posesión, por consiguiente los pobladores no cuentan con la certeza jurídica de la titularidad de sus predios.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

Durante el 2015, el Comisariado Ejidal se encontraba en pláticas con personal de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (*SEDATU*) para solucionar el estatus jurídico del ejido. La certificación ejidal es un proceso que incluye el parcelamiento y la titulación de las tierras, aunque este procedimiento otorga documentos para garantizar la propiedad, los ejidatarios temen que el parcelamiento abra la posibilidad del dominio pleno y la incorporación al libre mercado inmobiliario. Agudizando la problemática del crecimiento urbano y la irregularidad.

En el aspecto urbano, la ampliación del casco urbano para asignar el uso de suelo habitacional a los asentamientos, resolvería la condición de irregularidad. Este es un tema polémico en todos los poblados de Milpa Alta, los representantes ejidales y comunales se niegan a la ampliación por considerar que recorrer el límite incentivará la venta.

La irregularidad en la posesión de la tierra en San Antonio es una problemática muy compleja, los conflictos ocasionados por la irregularidad jurídica y urbana son temas sensibles en la comunidad, por los diversos intereses en el territorio. Algunos entrevistados se referían a los asentamientos irregulares como un asunto que las autoridades prefieren omitir, con una política de “*dejar hacer*” que evita los confortamientos entre las autoridades delegacionales, los representantes comunales y los habitantes.

#### EL ACCESO IRREGULAR A LA INFRAESTRUCTURA Y LOS SERVICIOS

Según lo establecido en el PDDU 2011 los asentamientos humanos irregulares se encuentran en uso de suelo de Rescate Ecológico, los usos urbanos no están permitidos en dicha zonificación. Con la finalidad de no fomentar el crecimiento, la Delegación y cualquier institución tienen prohibido dotar de infraestructura y servicios a los asentamientos. No obstante, los quince asentamientos humanos de San

Antonio cuentan con energía eléctrica y agua, la forma de acceso a los servicios ha sido por medio de la activa participación de los pobladores.

Cuando un ejidatario lotifica un predio, muchas veces solamente queda definida la vialidad principal que coincide con los pasos de arriero preexistentes. Para mejorar el acceso a sus predios, los vecinos acuerdan ceder parte de sus terrenos para ampliar las vialidades y tener un paso más franco, sobre todo para los automóviles; cuando no se logra dicha organización, las calles son estrechas y zigzagueantes. Inicialmente las vialidades son de terracería, así que los vecinos se organizan para hacer faenas, estas consisten en deshierbar, delimitar y compactar los pasos. Las calles de terracería suelen deslavarse en tiempos de lluvia, principalmente las de pendientes pronunciadas, provocando problemas de baches, inundaciones y accidentes.

Un elemento importante para la consolidación de los asentamientos es la pavimentación de las vialidades, para lograrlo es fundamental el trabajo comunitario. Los vecinos aportan la mano de obra y consiguen el material mediante la gestión con las autoridades, suelen presionar al gobierno local para la contribución con la totalidad o una parte del material, como: cemento, varillas, arena o grava. Las huellas ecológicas (dos franjas de pavimentación para el acceso vehicular) están permitidas en el suelo de conservación, sin embargo en los asentamientos hay vialidades completamente pavimentadas.

La forma de gestión más común es la organización de los vecinos para presionar al gobierno local, los representantes de los asentamientos son los mediadores entre las autoridades y los pobladores, sobre todo en época de campaña electoral, los pobladores consiguen los apoyos económicos y técnicos. Igualmente, otros grupos o partidos políticos durante campaña, visitan los asentamientos y otorgan materiales para conseguir el voto de los habitantes. En las conversaciones con los entrevistados, se mencionaron repetidamente las relaciones clientelares entre el gobierno y los vecinos de los asentamientos, estos últimos identifican claramente cuáles son las vías para obtener los recursos. Cómo se argumenta más

adelante, las relaciones clientelares y los actos de corrupción son una constante en el acceso a la infraestructura y los servicios en los asentamientos, la mayor parte del acceso a los servicios se ha generado a través de este tipo de prácticas.

La Delegación tiene el Programa Gratuito de Agua potable por carro o pipa para el suministro de agua en los asentamientos, se otorga cuatro tambos por familia en promedio 1 o 2 veces por semana, la Delegación realizó un censo y tiene un sistema de vales para evitar que se lucre con el servicio. Una de las entrevistadas mencionaba que el agua no es suficiente en ciertos asentamientos, porque les dotan menos veces y que es común que el agua asignada a un asentamiento sea vendida por el operador en otro lugar, dejando sin el servicio a las personas.

Los asentamientos cercanos al Pozo 7 o al borde del casco urbano, se conectan a través de tomas clandestinas a la infraestructura existente, en el caso del Pozo 7 los vecinos tienen un convenio verbal con las autoridades para tener agua por red, el servicio de agua es irregular a pesar de que la infraestructura es permanente. En los asentamientos cercanos al casco, el trato para la conexión se llevó a cabo con los habitantes del pueblo, se extendió la infraestructura hidráulica con tubos y mangueras para tener agua en la vivienda. Organizativamente se tiene un listado de familias que pueden conectarse, pero cuando llega alguien nuevo y es conocido de un habitante, este aboga por que lo dejen realizar la conexión, también el propio familiar le extiende el agua de su propia toma. En ninguno de los dos casos antes descritos los habitantes cuentan con medidor o pagan el servicio de agua.

La energía eléctrica es el servicio más difundido del poblado, en el diagnóstico de los servicios urbanos del PDDU (52:2011), se señala que el 70% de los hogares dentro de casco urbano no pagan formalmente el servicio de luz, ascendiendo al 100% en los asentamientos irregulares. Los pobladores de los asentamientos extienden el cableado desde el casco urbano, se organizan para la compra de los postes de luz, cabe señalar, que también han recibido apoyo por parte de la Delegación o de candidatos para la

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

adquisición del material, por ejemplo en las últimas elecciones una candidata regalo lámparas para el alumbrado público.

La instalación se ejecuta con faenas para levantar los postes, tender la red y colocar alumbrado público, sobre todo en las vialidades principales; cuando carecen de recursos realizan la instalación de una forma más precaria con troncos de árboles y cables hechizos. En el caso de Noxcalco cooperaron para la compra de transformadores eléctricos para regular el voltaje, los entrevistaron mencionaron que cuentan con medidores comunitarios y pagan el servicio entre varias familias.



Imagen 14. *Instalación eléctrica realizada por los habitantes*

La Comisión Federal de Electricidad *CFE* conoce la situación de la conexión informal a la energía eléctrica, por la condición de irregularidad de los asentamientos no pueden intervenir en mejorar las condiciones de la instalación, sin embargo, han establecido una cuota de cobro de \$100 pesos mensuales por familia para el suministro. Las bajas del voltaje, debido a las pésimas condiciones de la red son uno de

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

los mayores problemas en los asentamientos, la pérdida de aparatos como refrigeradores, lavadoras, televisores, etcétera; impactan directamente en el gasto familiar. Como un ejemplo de la discrecionalidad con la que operan el personal de la CFE, un habitante indicó que antes de las votaciones de 2015 en un asentamiento del pueblo San Pablo Oztotepec, el representante del asentamiento negoció con empleados de la CFE para que se introdujera el cable de alta tensión. Los habitantes cubrieron una cuota de \$5,000 pesos por predio para que se tendiera la red de manera formal. La ambigüedad en la definición del límite del casco urbano en el territorio, permite que haya un margen de maniobra para la introducción de servicios.

Es importante recalcar que la gestión de los servicios se realiza de forma comunitaria por los pobladores. Cuando llega un nuevo habitante al asentamiento, el representante y la comunidad dialogan con él para negociar su conexión a los servicios. Argumentando el esfuerzo previo para la introducción de la infraestructura y los servicios existentes, la comunidad solicita al nuevo habitante su cooperación, ya sea en trabajo o de forma monetaria para permitirle acceder a ellos. La cuota la fija la comunidad y el habitante la puede pagar en parcialidades, una entrevistada mencionó que han llegado a establecer la cuota hasta en \$5,000 pesos cuando se cuenta con el servicio de agua, los nuevos vecinos prefieren realizar ese gasto que padecer la falta de agua y luz.

#### LAS ACCIONES IRREGULARES DE LAS AUTORIDADES

La Delegación Milpa Alta, la Secretaría de Medio Ambiente, el Instituto de Verificación Administrativa y la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial son los organismos que tienen facultades para ejecutar acciones en los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación. En el capítulo tres de este documento se especifican las acciones que competen a cada institución, en el presente apartado se explican las acciones de parte de las autoridades que promueven el poblamiento en el Suelo de Conservación, así como las relaciones entre autoridades y habitantes.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

Para comprender el tipo de relaciones entre gobierno local y pobladores, es importante retomar características sociales que hacen de Milpa Alta un caso particular. En primer lugar, es la demarcación con menor cantidad de población, San Antonio es el más poblado con 27,000 habitantes, pero el resto de los pueblos tienen menos de 14,000 habitantes. En la organización social están muy presentes las estructuras familiares, las personas identifican a miembros de la comunidad por sus apellidos, se conservan fuertemente las relaciones de parentesco y compadrazgo. Los servidores públicos o líderes sociales, son fácilmente identificados en sus comunidades, por lo tanto los habitantes tienen algún conocido con quien referirse en la Delegación.

Anteriormente se había señalado que solamente las personas originarias pueden ser jefes de delegacionales; así mismo, el mayor porcentaje de los trabajadores del gobierno local son habitantes de la demarcación. A diferencia de otras delegaciones del Distrito Federal, en Milpa Alta la aplicación de las políticas públicas y programas de gobierno no se realiza por servidores públicos anónimos, sino por miembros de la comunidad. Por lo tanto, en el juicio de la comunidad, la correcta actuación como servidor público debe estar en marcada en los usos y costumbres.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN



Imagen 15. Carteles preventivos en el Suelo de Conservación

Un factor muy importante para comprender la relación gobierno-ciudadano, es que los servidores públicos deben de mediar su proceder para cumplir con sus responsabilidades pero no ejecutar acciones que detonen un conflicto social. Los servidores públicos tienen un margen de acción en el que pueden aplicar los procedimientos con cierto grado de discrecionalidad, de esta manera pueden atender ambas situaciones sin incurrir en faltas administrativas.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN



Imagen 16. Leyenda de advertencia en el suelo de conservación

Un ejemplo representativo de este fenómeno, es una exfuncionaria y habitante de un asentamiento irregular. Ella relataba que la autoridad tiene disposición y voluntad para mejorar las condiciones de los asentamientos, que incluso conocen las problemáticas por ser habitantes de los parajes; sin embargo no desvían recursos para invertirlos fuera de casco, ya que se les pueden imputar sanciones administrativas por cometer faltas en el desempeño de su cargo. Su acción se ve limitada por el miedo a que les puedan fincar responsabilidades que devengan en una sanción monetaria o de tipo penal. Respecto al crecimiento de los asentamientos irregulares, los entrevistados atribuyen parte de la responsabilidad a las omisiones del gobierno local.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN

El crecimiento y consolidación de los asentamientos han sido consecuencia de la actitud permisiva de la Delegación, que lo utiliza como prebenda para conseguir apoyo político. Se mencionó que teniendo facultades para detener el crecimiento, se decidió no ejecutar las sanciones administrativas correspondientes a las construcciones fuera de casco urbano, bajo una política no explícita de “hacerse de la vista gorda”, en palabras de los entrevistados. Las condiciones de vulnerabilidad por la carencia de infraestructura y servicios en los asentamientos, facilitan el uso de los habitantes para fines políticos, los parajes más precarios son vistos por los diferentes partidos como un botín durante elecciones. Los pobladores participan en estos esquemas clientelares porque es la forma de conseguir el mejoramiento físico de sus espacios. Una idea difundida en la comunidad, es que a Delegación no cuenta con recursos suficientes para atender las demandas de los habitantes dentro de casco urbano, por lo tanto las aportaciones que puedan realizar fuera del mismo, son vistas por los vecinos como una enorme ganancia.

En el trabajo de campo, los informantes dieron varios ejemplos de diversas instituciones que otorgan beneficios a los habitantes de los asentamientos como prebendas políticas, lo cual contribuye significativamente a su consolidación. Durante las elecciones de 2015, candidatos a jefes delegacionales regalaban material a cambio de votos. Es así que iban repartiendo cemento, varilla, lámparas y postes a los habitantes de los AHI. Del mismo modo, se hizo mención sobre una facción del PRD que llevaba camiones con material al centro del pueblo para regalarlos a las personas que se afiliaran al partido, este mismo esquema de acción es utilizado por el PRI.

SAN ANTONIO TECÓMITL:  
UN CASO CRÍTICO DE POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN



CAPITULO III

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

EN SAN ANTONIO TECÓMITL:



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

# Está usted en: Suelo de Conservación

Miña Alta  
**Unida**

El cambio de uso de suelo es un delito sancionado por el Código Penal, con 3 a 9 años de prisión y con 1,000 a 5,000 días de salario de multa.

Prohibida la construcción de viviendas.

#### Denuncias:

Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental (DEVA): 52 78 99 31, Ext. 6381  
Dirección General del Medio Ambiente: 58 12 31 20, Ext. 1001 y 1002  
Dirección General Jurídica y de Gobierno: 38 62 81 20, Ext. 1415 y 1420  
Representación General de Bienes Comunes: 38 44 55 15

**JEFATURA DELEGACIONAL 2009-2012**

Dirección General del Medio Ambiente



Vertical graffiti on the left post: DORIS, 10/10/10

Vertical graffiti on the right post: 10/10/10

Handwritten graffiti in the center: MORA, COMPLE, ACD, 1, FCA

Handwritten graffiti on the right: MORA, COMPLE, ACD, 1, FCA



### CAPITULO III.

## EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN SAN ANTONIO TECÓMITL

El presente capítulo analiza el marco jurídico y los procesos de atención a los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación, se desarrollan cuatro temáticas: los instrumentos de regulación, las instituciones, los procesos de atención a los AHI, y los problemas para la implementación del ordenamiento territorial. Los dos primeros rubros se realizaron a través de trabajo bibliográfico, la fuente principal fue la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Para el tercer apartado se recurrió a la lectura de los Manuales Administrativos y el Reglamento de la Administración Pública, dicha información se complementó con entrevistas realizadas a servidores públicos del gobierno local, el último apartado es producto del análisis de las entrevistas y de trabajo de campo. Respecto a la organización, en la primera parte del texto se describen los instrumentos de regulación sobre los AHI, se identifican los aspectos que están normados por las leyes o programas respecto al poblamiento en el suelo de conservación. Posteriormente se establecen las funciones y responsabilidades de las Instituciones en el tema que nos ocupa. En la tercera parte se presentan los procesos de atención a los asentamientos humanos irregulares en dos vertientes: la urbana y la ecológica; los procesos se acotaron a las intervenciones y procedimientos administrativos que realiza la Delegación Milpa Alta en las Direcciones de Medio Ambiente y Jurídico de Gobierno. Como resultado de lo anterior se hacen evidentes las limitantes para la implementación del ordenamiento en San Tecómitl.

### III.1. LOS INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN

El instrumento superior de planeación del Estado Mexicano es el Plan Nacional de Desarrollo que se fundamenta en la Ley de Planeación y en la Constitución Mexicana, de dicho instrumento se derivan los programas a nivel estatal, municipal y sectorial. Así mismo, el Distrito Federal cuenta con la Ley de Planeación del Desarrollo, en su artículo 4<sup>to</sup> especifica los programas que rigen en el territorio: Programas Generales, Delegacionales y Parciales. La planeación es una de las funciones básicas del gobierno, constituye el eje rector que establece las políticas, estrategias, acciones, funciones y objetivos. La administración pública ejecuta sus líneas de acción en base a lo que dictan los esquemas de planeación, existe una clara jerarquía de los instrumentos, los de nivel inferior deben supeditarse a los establecido en los de rango más alto.

El territorio del Distrito Federal se rige por tres niveles administrativos: federal, estatal y delegacional, con referencias generales al ámbito metropolitano; para cada uno existen leyes, programas y reglamentos. En esta tesis se revisaron particularmente los principales instrumentos urbanos y ecológicos, el objetivo fue determinar la normatividad aplicable a los asentamientos humanos irregulares para comprender el marco normativo en que están insertos. Así mismo se identificó en qué aspectos los ordenamientos ponen énfasis en el tema de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación.

En el cuadro 9 se enlistan los instrumentos que configuran el marco jurídico del territorio; es decir, el conjunto de leyes, programas, normas y reglamentos que indican: el qué, cómo, dónde, porque y con qué se ordena el territorio. Los documentos se distribuyen en: leyes, programas, reglamentos, códigos y manuales. En las leyes y programas es más evidente la dimensión territorial del ordenamiento, sin embargo en los reglamentos y manuales se establecen los procedimientos y atribuciones de las diferentes instancias para ejecutar las acciones específicas que regulan el territorio.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

Es importante aclarar que aunque se revisaron más de 20 documentos (cuadro 1), el trabajo analítico para el desarrollo de esta tesis se centró en los cinco más importantes: Ley Ambiental de Protección a La Tierra en el Distrito Federal, Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y los Programas Delegacional de Desarrollo Urbano de 1997 y de 2011. Se seleccionaron estos instrumentos porque son los que contienen con mayor detalle las regulaciones sobre el los asentamientos humanos irregulares en el suelo de conservación.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

Cuadro 9. Marco Jurídico de Ordenamiento Urbano y Ecológico del Distrito Federal

---

	LEYES
1	Ley de Planeación del Desarrollo
2	Ley Ambiental de Protección a La Tierra en el Distrito Federal
3	Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal
4	Ley del Instituto de Verificación Administrativa
5	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
	PROGRAMAS
6	Programa General de Ordenamiento Ecológico D.F.
7	Programa General de Desarrollo Urbano D.F.
8	Programa General del Desarrollo
9	Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de 1987
10	Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de 1997
11	Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de 2011
12	Agenda Ambiental del Distrito Federal
13	Plan Verde de la Ciudad de México
	REGLAMENTOS
14	Reglamento Construcciones del Distrito Federal
15	Reglamento de la Ley Ambiental
16	Reglamento interior de la Administración Pública
	CÓDIGOS
17	Código Penal para el Distrito Federal
	MANUALES
18	Manual Administrativo de la Delegación Milpa Alta
19	Manual Administrativo de la SEDEMA
20	Manual Administrativo de la SEDUVI

---

Fuente. *Elaboración propia.*

LEY AMBIENTAL DE PROTECCIÓN A LA TIERRA EN EL DISTRITO FEDERAL (LAPTRDF)

Publicación: 13 de enero de 2000 / Última Reforma: 18 de diciembre de 2014

En materia ambiental la presente Ley es uno de los instrumentos más importantes para el Distrito Federal, en el artículo primero se enlistan sus objetivos, entre los que están: definir los principios mediante los cuales se formulará, conducirá y evaluará la política ambiental en el D.F., así como los instrumentos y los procedimientos para su aplicación (Fracción I); conservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como prevenir los daños al ambiente (Fracción III); establecer y regular el suelo de conservación para la preservación de los ecosistemas y recursos naturales. (Fracción IV); Establecer las medidas de control, de seguridad y las sanciones administrativas que correspondan, para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley (Fracción VI).

La Ley Ambiental es un instrumento de carácter obligatorio para el Distrito Federal, es la base para la elaboración de los programas de desarrollo ecológico y urbano. Uno de sus objetos más relevantes es definir y regular los usos permitidos en el suelo de conservación, y por lo tanto los asentamientos humanos que se encuentran en él (Artículo 28). La obligatoriedad de la regulación ambiental tendrá prioridad en la definición de dichos usos.

La LAPTRDF estipula que los Programas de Desarrollo Urbano deben cumplir con lo señalado en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del D.F., con la intención de preservar el suelo de conservación, evitando su fraccionamiento para fines de desarrollo urbano (Artículo 27 Bis, Fracción II). Respecto a los asentamientos humanos los programas deben tomar en consideración los siguientes criterios: la distribución de la población y las actividades económicas predominantes, los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, el impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos y su infraestructura necesaria. (Artículo 29). Así mismo, los programas de desarrollo urbano deberán contener lineamientos y estrategias el crecimiento de los poblados rurales y el desarrollo

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

urbano sin contravenir la conservación, protección, restauración y aprovechamiento de los recursos naturales.

La elaboración, aprobación, modificaciones e inscripción de los programas de ordenamiento ecológico, está a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente *SEDEMA* y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda *SEDUVI*, la primera es la encargada de realizar los proyectos y programas, coordinándose con la *SEDUVI* para articular el programa ecológico con el urbano en el caso de los asentamientos humanos en el suelo de conservación (Artículo 31). Los programas que promuevan cambios de uso en el suelo de conservación, así como obras y actividades, requieren una autorización de impacto ambiental presentado ante la *SEDEMA*, quien emite una resolución o dictamen del proyecto.

PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO ECOLÓGICO DEL DISTRITO FEDERAL (PGOEDF)

Publicación: 1 de agosto de 2000 / Última Reforma: al 2015. Se encuentra en proceso de revisión.

El objetivo del PGOEDF es determinar el uso de suelo en el área natural del Distrito Federal, considerando las necesidades de la población que habita en dichas áreas, así como la utilización de los recursos naturales, para garantizar la permanencia de los mismos ya que de ellos depende la subsistencia de la población de la ciudad. Una de las estrategias principales es evitar el cambio de uso de suelo, así como retribuir a los núcleos agrarios, por los beneficios ambientales que proporcionan sus tierras al Distrito Federal (PGOEDF, 2000:14).

La Secretaría del Medio Ambiente es la encargada de la instrumentación del PGOEDF, y debe vigilar el cumplimiento de sus normas. Para ello, la Secretaría diseña y aplica los mecanismos de regulación,

normatividad y controles necesarios, tales como la inspección y vigilancia, la aplicación de procedimientos administrativos, legales y sanciones (Artículo 10).

En el suelo de conservación, el programa señala ocho distintos tipos de zonificación según sus características ecológicas y las actividades que en ellas se desarrollan: Forestal de Conservación, Forestal de Conservación Especial, Forestal de Protección, Forestal de Protección Especial, Agroforestal, Agroforestal Especial, Agroecológica, Agroecológica Especial, los Programas de Desarrollo Urbano y los Polígonos de Actuación de Programas Parciales (ver Imagen 17). Los Programas Urbanos contienen los usos de suelo específicos para pobladores rurales, asentamientos humanos, y equipamientos; por exclusión las áreas que no están normadas por los programas de desarrollo urbano, están sujetas al PGOEDF. Al ser este programa de carácter general, los usos establecidos en él tienen prioridad sobre las actividades urbanas, los programas de desarrollo urbano deben supeditarse a este ordenamiento ecológico.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

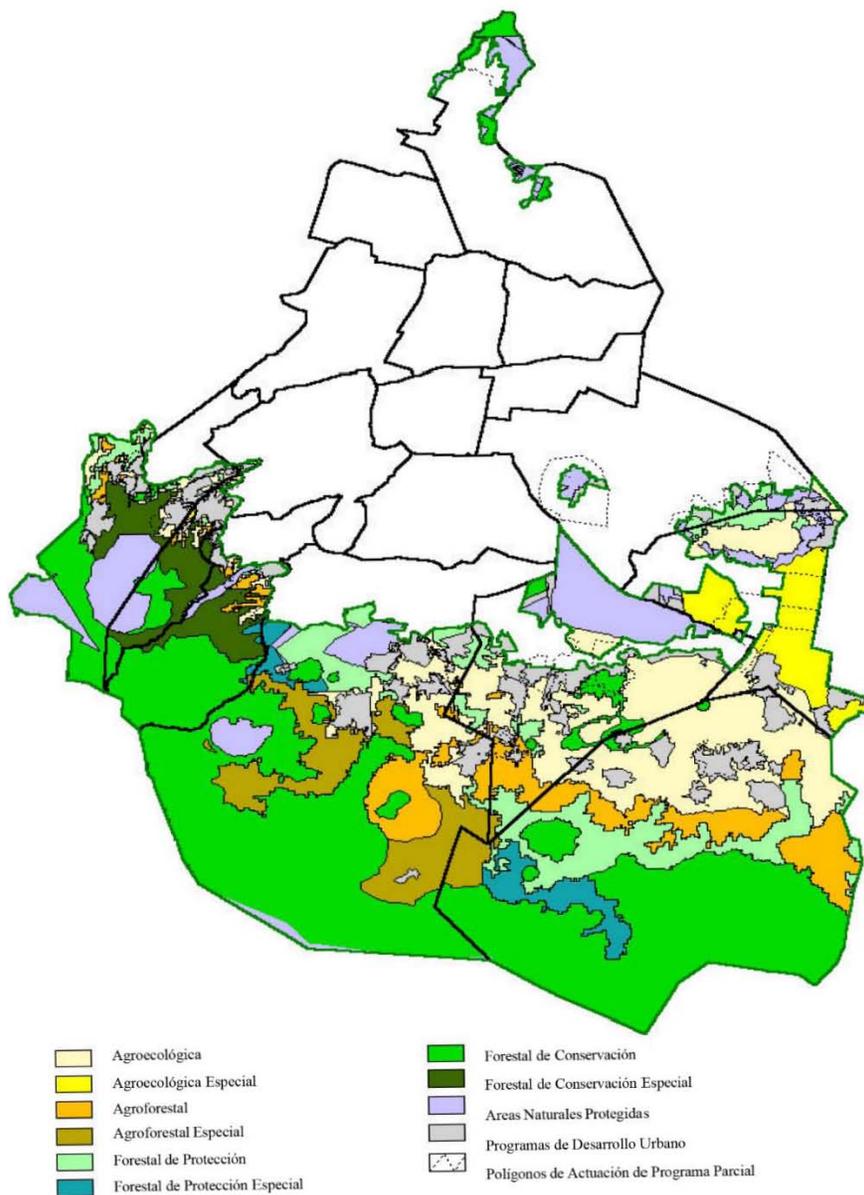


Imagen 17. Zonificación del Programa General de Ordenamiento Ecológico del DF (PGOEDF, 2000)

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

En el Artículo 9º Fracción VIII, sobre los lineamientos para el sector infraestructura y servicios, se establece que toda construcción u obra, pública o privada, que se pretenda desarrollar en suelo de conservación, será exclusivamente como la infraestructura de apoyo para la realización de las actividades permitidas por el PGOEDF en el territorio. Por lo tanto los titulares de los derechos de propiedad, posesión u otros derivados, deberán sujetarse a los usos de suelo establecidos para las zonificaciones aplicables.

PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL (PGDUDF)

Publicación: 31 de diciembre de 2003 / Última Reforma: al 2015. Se encuentra en proceso de revisión.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal es un instrumento para orientar el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, establece la zonificación primaria del Distrito Federal, fija las políticas, estrategias y la imagen objetivo de la ciudad a corto, mediano y largo plazo. El Programa se estructuró en tres ejes temáticos: Antecedentes, Estrategias e Instrumentos. En la primera parte se realizó un diagnóstico de la situación del Distrito Federal en aquella época.

En la temática que nos ocupa, el programa menciona que existen 528 asentamientos en el Suelo de Conservación, que ponen en riesgo la seguridad de las familias y el equilibrio ecológico de la ciudad. Según el diagnóstico, la conservación del suelo se encuentra amenazada por los siguientes factores: a) la presión y especulación inmobiliaria, b) la migración de la población del centro de la ciudad a las periferias, ocupando el territorio de forma irregular y atomizada; c) la ineficacia en la compensación por servicios ambientales a los dueños de la tierra, d) la baja productividad agraria y los problemas legales de la tenencia de la tierra.

En el Capítulo *III. Estrategias de desarrollo urbano y ordenamiento territorial*, en el aspecto demográfico se establece que deberán implementarse programas de salud reproductiva y planificación

familiar en los poblados rurales de las delegaciones al sur del Distrito Federal y particularmente en los asentamientos humanos ubicados en suelo de conservación. Con la finalidad de revertir las tasas de crecimiento para disminuir la presión del poblamiento en los cascos urbanos y en los asentamientos humanos irregulares.

Una medida primordial para reducir el crecimiento en el suelo de conservación es el control en la dotación de agua. La introducción de infraestructura hidráulica en los poblados rurales está sujeta a un estudio detallado de factibilidad realizado interinstitucionalmente. En el caso de asentamientos humanos irregulares es fundamental prohibir la infraestructura hidráulica como medida de control de la ocupación en estas áreas, así mismo el programa plantea que para proteger la infiltración en el suelo, se tendría que proceder a la desocupación de las zonas de asentamientos irregulares, ofreciendo alternativas de vivienda en áreas de redensificación (PGDUDF, 2000:62).

En la última sección del programa, *IV. Acciones Estratégicas e Instrumentos de Ejecución* se plantean dos programas:

1. *Ordenamiento y Control de Asentamientos en Áreas No Urbanizables o que Presentan Condiciones de Vulnerabilidad y Riesgo.* Su objetivo es ordenar el crecimiento atomizado y la expansión urbana, su acción prioritaria es atender los asentamientos humanos irregulares que se localizan en áreas vulnerables y contener el crecimiento en el suelo de conservación.
2. *Programa para el Aprovechamiento Sustentable y Racional del Suelo de Conservación.* Impulsar el desarrollo sustentable en las zonas rurales, en lo social, cultural, ambiental y económico, e inhibiendo el crecimiento urbano sobre el suelo de conservación.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

3. La correspondencia entre el Programa General Urbano y Ecológico, se estipula a través de la congruencia en la asignación de uso de suelos y las actividades permitidas en ambos programas. Los usos urbanos asignados deberán ser compatibles con sus funciones ambientales, ajustándose a lo que indica el PGOEDF. La Ley de Desarrollo Urbano es el instrumento que permitirá homologar los criterios y conceptos que establece ambos ordenamientos.

#### PROGRAMA DELEGACIONAL DE DESARROLLO URBANO MILPA ALTA

Los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano son instrumentos de planeación que precisan lo establecido en el Programa General de Desarrollo Urbano, detallando problemáticas y áreas de actuación específicas. El objetivo es encausar el desarrollo ordenado de la Delegación Milpa Alta mediante políticas, estrategias y líneas de acción, señalando metas y acciones operativas a realizar en el corto, mediano y largo plazo. Además, deben señalar los criterios y procedimientos de evaluación, la coordinación y concurrencia entre dependencias involucradas en su cumplimiento. Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda vigilar su congruencia con el Programa General.

VERSIÓN DE 1997

Diagnóstico

En el Programa Delegacional, los asentamientos humanos irregulares representan un tema relevante, ya que se mencionan como una problemática a atender en los objetivos generales. Una de las estrategias, es incorporar y consolidar los asentamientos humanos irregulares que están ubicados dentro de los límites de los poblados rurales. Respecto a los que se encuentran fuera de los límites, se plantó realizar

una evaluación para dar respuesta en dos vertientes: 1) incorporarlos al poblado, y 2) reubicarlos. Como objetivo particular se enfatizó la contención del crecimiento urbano, confinando las áreas ocupadas fuera del límite del poblado rural, para evitar el crecimiento de los asentamientos irregulares. Así mismo, se pretendía regularizar los asentamientos dispersos, localizados dentro de los límites establecidos para los poblados.

Los usos permitidos en suelo urbano eran: Habitacional Rural (HR), Habitacional Rural de Baja Densidad (HRB), Habitacional Rural con Comercio (HRC) y Equipamiento Rural (ER). Los usos permitidos en suelo de conservación: Rescate Ecológico (RE), Producción Rural Agroindustrial (PARA) y Preservación Ecológica (PE).

Como antecedente, en el año 1990, se habían identificado en la delegación *Zonas de Desarrollo Controlado* (ZEDEC), aunque no se declararon de manera oficial. Posteriormente con la actualización del Programa de 1997, se realizó la delimitación de los cascos urbanos y los asentamientos humanos irregulares en un proceso de Consulta Pública con los representantes de los Bienes Comunales. Estos se definieron como “las áreas de vivienda ubicadas en suelo de conservación donde están prohibidas la urbanización y la construcción; estos asentamientos se ubican en terrenos de propiedad ejidal, comunal, pública federal, estatal o municipal y particular”. (Glosario de Términos del PDDU 1997)

En el momento que se hizo el diagnóstico del PDDU existían 56 asentamientos irregulares con un estimado de 2,107 viviendas. En términos generales, el crecimiento fuera de los cascos urbanos era sobre todo a lo largo de las carreteras que conectan los poblados, creando micro conurbaciones entre ellos. También se presentaban como crecimiento natural propio del pueblo rural en áreas que han agotado su capacidad productiva agrícola, cuya consecuencia es su cambio de uso de rural a urbano.

## POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN

En el apartado de *Acciones Estratégicas e Instrumentos de Ejecución*, para atender el tema de los asentamientos humanos irregulares se plantaron tres lineamientos según el tipo de asentamiento:

1. Los asentamientos consolidados colindantes con el casco urbano: se incorporarían al casco urbano a través de un Programa Parcial que fijaría los límites y el uso del suelo, dejando los predios libres existentes para equipamiento urbano y servicios básicos. El proceso de regularización de la tenencia de la tierra formaría parte del Programa Parcial, sin contravenir los lineamientos del Programa Delegacional para el suelo urbano.
2. Los asentamientos irregulares contiguos a los poblados rurales: se atenderían con el instrumento de Programa Parcial Rural, las áreas en las que no existieran construcciones situadas entre los asentamientos, deberían destinarse a la producción agrícola o forestal y en ningún caso deberían urbanizarse.
3. Los asentamientos no comprendidos en los Programas Parciales y Rurales, quedarían sujetos a su estudio particular, cuyos resultados serían presentados a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para determinar la zonificación correspondiente. Sin embargo, se deberían aplicar las siguientes medidas: confinamiento de las áreas ocupadas, levantamiento de un censo para controlar su crecimiento, dotación de servicios a través de convenios, y prohibir la pavimentación en los caminos internos y la introducción de rutas de transporte.

Según el documento, estos programas parciales tenían que realizarse en un lapso no mayor a un año de la publicación del programa, sin embargo solo se ejecutó el Convenio de Crecimiento Cero como parte del proceso. Para los asentamientos del tipo 3 se daba un plazo máximo de seis meses, en que los

estudios tenían que ser presentados a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para su evaluación y la definición de la zonificación y normas de ordenación que se aplicarían en esas áreas.

## VERSIÓN VIGENTE 2011

### Diagnóstico

Como antecedente, en el año de 2005 se realizaron reuniones de trabajo para actualizar el inventario de asentamientos humanos irregulares en la demarcación, este fue un trabajo interinstitucional con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Dirección General de la Comisión de Recursos Naturales, las Direcciones Generales de Obras y Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de la Delegación Milpa Alta; donde se reconocieron 114 asentamientos humanos en la Delegación. Posteriormente, en el 2009 se realizó oficialmente el inventario de asentamientos humanos irregulares, con el participaron la Secretaría de Medio Ambiente a través de la Dirección de Ordenamiento Ecológico del Territorio y Manejo Ambiental del Agua (DGPCP), la Subdirección de Planeación del Desarrollo Urbano de la SEDUVI, la Dirección General de Obras y Desarrollo Urbano y la Dirección General de Medio Ambiente de la Delegación Milpa Alta. El inventario realizado en campo, trazó los polígonos de los asentamientos y reconoció la presencia de 122 AH en la Delegación, con un total de 2,960 viviendas y 12, 840 habitantes. En lo que se refiere a la zonificación normativa se encuentran ubicados en Producción Rural Agroindustrial, Preservación Ecológica y Rescate Ecológico.

Una de las mayores aportaciones del PDDU 2011 al análisis de los asentamientos fue la propuesta de un “diagnóstico riguroso y puntual de la problemática, en el interés de que la información obtenida permita conocer efectivamente los procesos sociales que se buscan ordenar” (PDDU, 2011:62). El PDDU representa un cambio en el enfoque de la problemática, que antes se reducía a la definición de límites, y

plantearlo como una problemática social, de vivienda y de usos y costumbres. En el apartado sobre el tema, se mencionan las precarias condiciones de los habitantes y las viviendas en los AHI, por ejemplo, que la mitad de las viviendas no disponen de agua entubada, el 17.5% cuentan con una sola habitación o cuarto redondo, donde una familia desarrolla todas sus actividades; el 72% de la población no cuenta con servicios de salud y el 13% de los niños en edad escolar no asisten a un centro educativo. “Se trata de una población considerablemente vulnerable en todos los sentidos porque no se debe soslayar que tampoco cuentan con seguridad en la propiedad de la vivienda, cuestiones que requieren contemplarse en el diseño de las normas respectivas si se pretende su efectividad en el ordenamiento del territorio” (PDDU, 2011:62).

También incorpora el tema de la propiedad de la tierra como un aspecto fundamental que debería contemplarse en los AHÍ. En gran medida los habitantes de los asentamientos, adquieren la tierra a través de la herencia, es decir un ejidatario o comunero cede los derechos de posesión a sus descendientes. Un menor porcentaje la obtiene de manera irregular por contratos privados de compra-venta. La mayoría de las habitantes de los asentamientos son originarios y por lo tanto tienen derechos jurídicos de poseer el suelo de acuerdo con la Ley Agraria.

Por último se mencionan los procesos históricos de ocupación de los AHI. Se menciona que los asentamientos más antiguos se formaron en la década de los cuarentas, son los más cercanos a los poblados y tienen un alto grado de consolidación, cuentan con infraestructura y servicios, calles pavimentadas y transporte público. Mientras que los asentamientos más recientes, se ubican en zonas de muy baja densidad, el abastecimiento de agua es por pipa pagada por ellos mismos, están conectados al drenaje y a la energía eléctrica de manera informal y los caminos son de terracería.

## ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN

Para atender la problemática de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación, se propone la constitución e instalación de tres instancias de gestión:

- a. *La Comisión de Evaluación para el Ordenamiento Territorial de Milpa Alta (CEOTMA):* integrada por la Delegación Milpa Alta, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda la Secretaría del Medio Ambiente y los representantes de los núcleos agrarios ejidales y comunales de Milpa Alta. La Comisión es la encargada de la elaboración del diagnóstico, la evaluación, el dictamen de la política de intervención, la asignación de uso de suelo y normas específicas, de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación.
- b. *El Programa de Unidades de Mejoramiento Ambiental y Desarrollo Comunitario (UMADEC):* en el que participan la Delegación Milpa Alta, la SEDEMA, los Núcleos Agrarios Ejidales y Comunales, los habitantes de los asentamientos bajo la figura de Junta de Pobladores. El programa tendrá que ejecutar las políticas de atención que determine la CEOT, aplicar las políticas de acciones, control de crecimiento, mitigación de impactos ambientales y de restauración ecológica en los A.H.I
- c. *El Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable de Milpa Alta (CDSUMA):* integrado por Delegación Milpa Alta, la SEDEMA, la SEDUVI, el Sector Académico y los Núcleos Agrarios. Sus funciones son: asesorar con estudios, propuestas, opiniones, consultas y análisis, en materia de desarrollo urbano sustentable.

## POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN

De acuerdo con la breve descripción antes realizada, La Comisión de Evaluación para el Ordenamiento Territorial de Milpa Alta, evaluará el diagnóstico de los asentamientos humanos irregulares, clasificará y determinará la política de atención correspondiente: Regulación Especial, Control-Mitigación- Restauración y/o Reubicación-Restauración.

1. Regulación Especial: incorporación de los AHI al suelo urbano de la Delegación, se determinará el tipo de zonificación y normatividad aplicable.
2. Control-Mitigación-Restauración: los asentamientos “estarán sujetos a procedimientos de control y contención, quedando sus habitantes y poseedores obligados a realizar acciones de protección, mitigación de daños y restauración ecológica” (PDDU, 2010:133).
3. Reubicación-Restauración: la reubicación de las viviendas y de sus habitantes en forma total o parcial.

### **III.2. LAS INSTITUCIONES QUE REGULAN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

#### INSTITUCIONES ESTATALES

##### SECRETARÍA DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (SEDUVI)

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda es una dependencia del Gobierno del Distrito Federal que se encarga de diseñar, coordinar y aplicar la política urbana de la Ciudad de México. A la SEDUVI corresponde la ordenación del territorio y el desarrollo urbano, así como la promoción inmobiliaria. Los ejes que guían las actividades de la Secretaría son: el mejoramiento de la movilidad, crecimiento sustentable respetando el suelo de conservación, protección y conservación del paisaje urbano, aprovechamiento del suelo urbano y equidad social.

En el aspecto de la planeación, la Secretaría es la encargada de formular, coordinar, modificar y evaluar los programas generales, delegacionales y parciales de desarrollo urbano, fijando las políticas y estrategias de desarrollo urbano. Es la entidad responsable administrar las reservas territoriales para el desarrollo urbano y equilibrio ecológico, debe proponer la adquisición de tierras, conformar un inventario y hacer cumplir los requisitos jurídicos-administrativos para conformarlas. El tema de la planeación y las reservas territoriales forma parte de una de las políticas públicas respecto al tratamiento de los asentamientos en suelo de conservación, ya que las reservas territoriales son una de las soluciones que se plantean para controlar el crecimiento urbano fuera de los límites establecidos. Así mismo debe de permanecer en constante coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente para la revisión y determinación de estudios de impacto urbano y ambiental, con la intención de expedir o revocar las licencias de uso de suelo.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

Respecto a los asentamientos humanos irregulares, el papel de la SEDUVI es coadyuvar con las entidades responsables para el control, vigilancia y ordenación de los asentamientos. Es miembro de la Comisión Especial para la atención a los AHI, por lo tanto debe de participar en las reuniones para dar seguimiento a la evaluación de los asentamientos y dictaminar las políticas de aplicación. Una vez que se ha determinado regularizar un asentamiento, la Secretaría es la encargada de realizar las modificaciones a los programas para incorporar el asentamiento al suelo urbano.

#### SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE (SEDEMA)

La Secretaría del Medio Ambiente SEDEMA es una dependencia del Gobierno del Distrito Federal que se encarga de la formulación, ejecución y evaluación de la política del Distrito Federal en materia ambiental y de recursos naturales. Tiene como ejes prioritarios de trabajo: la protección del medio ambiente, el desarrollo urbano sustentable, el manejo eficiente de los recursos naturales, la calidad del aire, el cambio climático, la movilidad sustentable, el suelo de conservación y biodiversidad, infraestructura urbana verde, abastecimiento y calidad del agua.

La SEDEMA debe dictar las políticas para la conservación y restauración del equilibrio ecológico, es la encargada de establecer las líneas generales en materia de protección de los recursos naturales en coordinación con los gobiernos locales. Por su carácter de Secretaría coordina, elabora, ejecuta y evalúa los planes ambientales, igualmente debe participar en los planes de desarrollo urbano en coordinación con las Delegaciones.

De acuerdo con el Artículo 10° del Programa General de Ordenamiento Ecológico, a la Secretaría le corresponde la gestión e instrumentación del PGOEDF, así como la vigilancia para el debido cumplimiento de las disposiciones que de él emanen. Para ello, la Secretaría diseñará y aplicará los mecanismos de

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

regulación, normatividad y control, tales como la inspección y vigilancia, verificación, el establecimiento de procedimientos administrativos y legales, sanciones y medidas de seguridad.

En la Ley Ambiental de Protección a la Tierra se señala que le atañe realizar acciones de control, supervisión y vigilancia ambiental en suelo de conservación, con auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal. La coordinación de ambas secretarías se realiza cuando deben ejecutarse acciones para retirar a las personas en asentamientos humanos irregulares así como prevenir el establecimiento de dichos asentamientos.

La Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental *DEVA* es el organismo que tiene facultades para ejecutar actos de vigilancia e inspecciones ambientales en el suelo de conservación, la vigilancia se realiza sobre el uso, destino y cambio del uso de suelo. Cuando se ha detectado algún ilícito, la *DEVA* puede ordenar procedimientos administrativos por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas; en coordinación con las autoridades competentes puede realizar denuncias penales y emitir sanciones.

#### INSTITUTO DE VERIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

El Instituto de Verificación Administrativa del Distrito Federal es un organismo descentralizado del Gobierno del Distrito Federal, fue creado en el 2010 y concentra las actividades de inspección, verificación, clausuras y sanciones que anteriormente realizaban las Delegaciones. Entre sus atribuciones están ejecutar las verificaciones en materia de: preservación del medio ambiente y protección ecológica; desarrollo urbano, uso del suelo y giros mercantiles entre otras.

Según sus objetivos es la entidad encargada de procurar el cumplimiento de las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas; imponer sanciones, emitir

los lineamientos y criterios en la verificación administrativa. El INVEA no podrá realizar verificación en las áreas que competen a las Delegaciones con excepción de situaciones de emergencia, las cuales deberán realizarse en conjunto con las Delegaciones.

## INSTITUCIONES LOCALES

### DELEGACIÓN MILPA ALTA

La Delegación Milpa Alta es el Órgano Político Administrativo de la entidad, es la encargada en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva.

Según la Ley Ambiental y de Protección a la Tierra, la Delegación debe implementar acciones, difundir programas y estrategias relacionadas con la conservación, restauración y vigilancia del equilibrio ecológico. Tiene las facultades para aplicar sanciones administrativas, levantar denuncias contra personas o funcionarios que propicien invasiones al suelo de conservación y proceder con acciones administrativas en los actos de invasión al Suelo de Conservación.

El reglamento Interior de la Administración Pública le confiere la capacidad de coordinar actividades de verificación administrativa, realizar sanciones y denuncias. Entre los lineamientos del PDDU, la Delegación debe evitar la expansión urbana en el suelo de conservación, propiciando la optimización, ocupación y densificación del suelo dentro de los límites de Poblados Rurales; determinar los procedimientos a seguir para evitar nuevos Asentamientos Humanos Irregulares y ofrecer alternativas a la población para utilizar las reservas de suelo existentes en los Poblados Rurales; e impulsar un Programa de

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

Educación para el Hábitat Sustentable, dirigido a la población residente en general y en particular a la que habita en los Asentamientos Humanos Irregulares.

Existen dos direcciones quienes tienen actividades relacionadas con el control y atención a los AHI en suelo de conservación. La primera es la Dirección General Jurídica y de Gobierno quien coordina las actividades en materia de verificación administrativa, levantar actas, e imponer sanciones correspondientes. Su objetivo es dar cumplimiento a las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas. La otra, es la Dirección General del Medio Ambiente quien debe diseñar instrumentos y estrategias orientadas al ordenamiento territorial en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente, implementar acciones de preservación y restauración, difundir programas y estrategias relacionados del equilibrio ecológico y de protección al medio ambiente.

LA COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL (CEOT)

La Comisión de Evaluación para el Ordenamiento Territorial de Milpa Alta (CEOT) integrada por la Delegación Milpa Alta, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría del Medio Ambiente, y los representantes de los núcleos agrarios ejidales y comunales de Milpa Alta. La Comisión será la encargada de la elaboración del diagnóstico, la evaluación, el dictamen de la política de intervención, la asignación de uso de suelo y normas específicas, de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación.

Entre sus atribuciones encontramos la elaboración del Estudio Diagnóstico de los AHI, posteriormente clasificar y determinar la política de atención correspondiente, para dictaminar alguna de las políticas: Regulación Especial, Control-Mitigación-Restauración y/o Reubicación Restauración. Una vez dictaminado deberá definir la normatividad que aplicará a los asentamientos y asignar alguna zonificación habitacional a través de dictamen.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

La CEOT tiene funciones de orden preventivo en los AHI, como realizar en coordinación con el UMADEC, los estudios para diagnosticar y establecer los criterios de sustentabilidad de los AHI, definir la participación de los núcleos agrarios, lotes para espacios abiertos, zonas de restauración ecológica, infraestructura del asentamiento, bardas para evitar la expansión y sancionar y aprobar los acuerdos de los convenios que se formen.

PROGRAMA DE UNIDADES DE MEJORAMIENTO AMBIENTAL Y DESARROLLO COMUNITARIO (UMADEC)

El Programa UMADEC pertenece la Dirección de Medio Ambiente tiene en sus tareas llevar a cabo, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente y otras instancias, la caracterización de cada uno de los asentamientos humanos irregulares con el fin de proporcionar a la CEOT, el diagnóstico general que permita la clasificación y determinación del tratamiento para cada uno de los asentamientos humanos irregulares. Además, concertar y constituir las Juntas de Pobladores, para el establecimiento de acuerdos con los núcleos agrarios y los pobladores de los asentamientos humanos irregulares, orientados al control del crecimiento, estableciendo barreras de contención, acciones de conservación y mitigación de los impactos ambientales, así como a la instrumentación de las políticas a que quede sujeto cada asentamiento. Es la encargada de realizar las acciones y ejecutar las políticas de atención, que determine la Comisión de Evaluación para el Ordenamiento Territorial de Milpa Alta. Y aplicar las políticas, acciones, control del crecimiento, mitigación de impactos ambientales y de restauración ecológica en los asentamientos humanos irregulares en el que estará involucrados la autoridad Delegacional, la Secretaría del Medio Ambiente, los representantes de los núcleos agrarios y los habitantes de los asentamientos humanos constituidos como Junta de Pobladores.

## EL CONSEJO PARA EL DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE DE MILPA ALTA

El Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable de Milpa Alta (CDSUMA) está integrado por Delegación Milpa Alta, la SEDEMA, la SEDUVI, el Sector Académico y los Núcleos Agrarios. Sus atribuciones respecto a los asentamientos humanos irregulares son elaborar el Diagnóstico de los Asentamientos Humanos Irregulares, también es asesor con estudios, opiniones, consultas y análisis, en materia de desarrollo urbano sustentable. Coadyuvar en el estudio de los límites de los Poblados Rurales y el diagnóstico de los AHI localizados en suelo de conservación, así como proponer, opinar, efectuar consultas y análisis, en torno a la instrumentación, evaluación y seguimiento del nuevo PDDU de Milpa Alta

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

	SEDUVI	SEDEMA	INVEA	DELE	CEOT	UMADEC	CDSUMA
<b>PLANEACIÓN</b>							
Formulación, coordinación y evaluación de programas de ordenamiento	X						
Formulación de políticas para la preservación y equilibrio ecológico		X		X			
Elaboración de programas de desarrollo	X	*		X			
<b>ATENCIÓN</b>							
Aplicación de programas de ordenamiento	X	X		X			
Proponer reservas territoriales	X						
Regulación de reservas territoriales	X						
Seguimiento a regulación de asentamientos irregulares	X	*					
Integración de comisiones para evaluar AHI	X	X					
Participación en la Comisión de O.T.	X	X		X	X		
Elaboración de estudios para aplicar políticas en los AHI	*	X			X	X	X
Concertar reuniones con los ejidos y comunidades		X					
Promover participación ciudadana para la conservación		X				X	
<b>CONTROL Y SANCIÓN</b>							
Vigilancia ambiental		X	X	X			
Verificación administrativa		X	X	*			
Inspección ambiental		X	X	*			
Clausura de obras		X	X				
Suspensión de obras		X	X				
Revocación de licencias	X						
Aplicación de sanciones administrativas		X	X	X			

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

Realizar denuncias penales correspondientes		*					
Emitir dictámenes sobre A.H.I.	X	X		X	X		
Ejecutar políticas de intervención						X	
Regularización territorio tenencia de la tierra	*						
Regularización de asentamientos humanos	X						
Reubicación de A.H.I.		X		X			

X Facultades propias

\* En coordinación o para coadyuvar a otras dependencias

*Cuadro 10. Resumen de atribuciones de las instituciones en materia de ordenamiento*

La revisión del marco jurídico se realizó con el objetivo de identificar las atribuciones de las instituciones en los asentamientos humanos irregulares. Durante el desarrollo del trabajo se tuvo dificultad para diferenciar las responsabilidades de cada institución, debido a la ambigüedad de términos como: coadyuvar, operar, cooperar, apoyar o asegurar; un ejemplo es la siguiente frase obtenida del Manual Administrativo de la SEDUVI: “Coordinar con las dependencias involucradas para el seguimiento de regulación de los asentamientos humanos irregulares”, dónde no queda claro las acciones específicas a las que se refieren dichas atribuciones ni el procedimiento a seguir. Además, los enunciados de cierre “en el ámbito de su competencia” generaron más dificultad para identificar la asignación de responsabilidades de las instituciones en los AHI. La revisión de Manuales Administrativos y el Reglamento de la Administración Pública sirvieron para puntualizar las atribuciones, los manuales son los documentos más precisos para comprender el tema, sin embargo se encontraron dos situaciones que lo obstaculizaron: la primera es que hacen referencia de forma recursiva a contenidos de reglamentos y leyes estatales; el segundo es la duplicidad de las funciones.

Entonces, la revisión minuciosa permitió comprender el esquema general de distribución de funciones, el aspecto más claro fue respecto al ordenamiento en sus dos vertientes: la ecológica y la urbana. La mayor duplicidad de funciones se encontró en instituciones de diferentes niveles de gobierno como la

SEDUVI y la Delegación, o la SEDEMA y la Delegación. Aunado a las superposiciones, se hallaron ciertos vacíos organizacionales en los marcos normativos.

Respecto a las actividades de planeación, las Secretarías son las principales encargadas de la creación de los instrumentos de ordenamiento, en tanto que las delegaciones son quienes deben aplicarlos. Los programas de carácter estatal tienen algunas disposiciones que difícilmente aterrizan en el territorio; es decir, establecen políticas generales para los usos en el suelo de conservación que no contemplan las particularidades de las diferentes delegaciones.

Anteriormente se mencionó que las leyes y programas generales se encuentran por encima de los programas delegacionales, y por lo tanto estos deben de ajustarse a cumplir las normatividades establecidas desde arriba, las normas generales muchas veces no corresponden con las realidades del territorio, lo que genera espacios sobre regulado con disposiciones inoperantes.

Las actividades de coordinación y seguimiento a la atención de los AHI también están concentradas en las Secretarías, la atención se enfoca esencialmente en evitar el crecimiento en el suelo de conservación. Se plantean acciones para generar reservas territoriales para ordenar el crecimiento de la mancha urbana. En las áreas donde ya hay asentamientos, se plantea elaborar estudios para dar solución a las condiciones de los asentamientos existentes. El último eje es de participación ciudadana, donde se trabaja de la mano con la comunidad para disminuir los daños ambientales al suelo de conservación, a través de jornadas de educación ambiental y aplicación de ecotecnias.

Por último, las actividades de control como la vigilancia, inspección, suspensión y clausura se han circunscrito al Instituto de Verificación Administrativa del DF, a partir de su creación en el 2010, se restaron facultades a las delegaciones para intervenir directamente con actividades sancionatorias. Entonces, la Delegación (que es la entidad con mayor presencia en el territorio) carece de facultades para intervenir en

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

el mismo, debe solicitar a las otras dependencias su intervención para el control de los asentamientos humanos irregulares.

### III.3. LOS PROCESO DE ATENCIÓN A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

En el Programa Delegacional de 1997 se señalaba la existencia de 56 asentamientos irregulares, con un total de 2,100 viviendas. Posteriormente, en el inventario de 2009, se reconocieron 122 asentamientos con 2,960 viviendas, 860 más con respecto a 1997. El tipo de crecimiento que se ha dado es extensivo y de baja densidad.

En el PDDU de 1997 se planteaba estrategias de control de AHI: regularización, elaboración de programas parciales y estudios específicos, para determinar políticas de intervención. A partir de la actualización del Programa en 2011, se precisaron mecanismos de acción, creando organismos especiales e instrumentos para la atención a la problemática de los asentamientos. Después de cinco años de su publicación no se ha realizado ninguna política de intervención en el territorio. Existen dos procesos en la atención a asentamientos humanos irregulares, el primero fundamentado en el control y sanción; el segundo en la atención a la irregularidad urbana en el suelo de conservación. En el primer proceso (*Diagrama 2*) la Dirección de Medio Ambiente a través de la Jefatura de Unidad Departamental JUD de Vigilancia Ambiental se encarga de realizar recorridos de vigilancia, cuando se detectan construcciones en suelo de conservación se procede en dos vertientes, la ecológica a través de la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental (*Diagrama 2.1*) y la urbana a través de la JUD Construcciones y Giros Mercantiles (*Diagrama 2.2*).

#### PROCESO DE CONTROL Y SANCIÓN

El proceso inicia con los recorrido de vigilancia realizados por el equipo de la JUD de Vigilancia Ambiental, la programación del trabajo se basa en el Inventario de Asentamientos Humanos Irregulares,

priorizando los asentamientos que presentan mayor crecimiento o en áreas de mayor valor ambiental. Durante los recorridos se detectan obras en proceso de construcción, en campo no se puede especificar si la construcción corresponde a una vivienda (uso prohibido) o un proyecto productivo agrícola (uso permitido), por lo tanto no puede establecerse inicialmente como un ilícito. El equipo recaba el material necesario para elaborar un informe, el cual se turna a la Dirección de Ordenamiento Ecológico y Proyectos Ambientales. La Dirección elabora un oficio y lo remite a la instancia correspondiente, en el caso de construcciones se envía a la JUD de Verificación de Construcciones y Giros Mercantiles; cuando además de la construcción se presenta considerable daño ambiental le corresponde a la DEVA, la construcción por si misma representa un ilícito por daños al ambiente. La Dirección de Medio Ambiente puede turnar el mismo caso a las dos instancias, en otras palabras la intervención de las instancias.

A partir de las modificaciones a la Ley Ambiental del Distrito Federal en el 2010, se restringió la actuación de las delegaciones en materia ambiental, limitándose a acciones preventivas de vigilancia; por lo tanto, deben solicitar la intervención de otras áreas de gobierno para la realización de procedimientos administrativos.

En la vertiente ecológica, la DEVA recibe el informe de un posible daño ambiental y comienza su procedimiento administrativo, el primer paso es la realización de un acto de inspección donde se revisa si la persona cuenta con licencia de impacto ambiental y en su caso el tipo de daño, posteriormente se dictamina si el hecho incurre en un delito, en caso de serlo se inicia un procedimiento jurídico. Como resultado, puede imponerse un estado de suspensión temporal, después una clausura y una sanción, de acuerdo con el Código Penal la ocupación del suelo de conservación está penada de tres a nueve años de prisión y de mil a cinco mil días de multa. En las facultades de la DEVA, también se encuentra emitir un orden de desalojo y derribo de la construcción, proceso que se realiza en colaboración con la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Seguridad Pública, la Dirección de Medio Ambiente y la Dirección de Jurídico y de Gobierno de Milpa Alta.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

En la vertiente urbana, la intervención de la JUD de Verificaciones da inicio con una solicitud de verificación por parte de la Dirección de Medio Ambiente, así mismo puede iniciar por una denuncia ciudadana. Debido a la modificación de la Ley Ambiental antes mencionada, la JUD de Verificaciones no puede realizar propiamente las acciones de verificaciones, suspensiones, clausuras ni sanciones; la JUD es un gestor de los procesos que emite las órdenes respectivas, cuentan con personal permanente adscrito al INVEA quienes son los encargados de ejecutar dichas órdenes. Una vez que la JUD de Verificaciones emite una orden, el personal del INVEA tiene 72 horas para realizar la visita. Los verificadores se presentan en el lugar y hacen una inspección ocular, levantan un acta donde reportan el estado de la obra, la superficie, la etapa del proceso constructivo y los materiales. El acto de verificar consiste en corroborar si quien está construyendo tiene las autorizaciones correspondientes: la licencia de construcción y la de impacto ambiental expedida por la Secretaria de Medio Ambiente.

Durante la verificación le informan al habitante del procedimiento, y le conceden 10 días para presentar un documento que se llama *Escrito de observaciones*. El visitado puede manifestar si existieron irregularidades en la visita, así como argumentar lo que su derecho convenga para justificar la construcción en el lugar. Las personas que realizan este proceso suelen presentar la constancia de posesión de Bienes Comunales o el contrato de compra-venta privado, otros se apoyan en la Ley Agraria para defender la ocupación del suelo. Los documentos antes mencionados no son reconocidos como legítimos por la Jefatura, ya que carecen de respaldo jurídico por la situación de irregularidad de la tierra. Si los habitantes no presentan el Escrito de Observaciones, se dicta directamente la clausura. Cuando los habitantes presentan un Escrito de Observaciones, hay una audiencia donde les permiten el derecho a la palabra y pueden presentar alegatos, este es un procedimiento común; sin embargo solamente el 1% de los habitantes contrata a un abogado para este proceso, principalmente por razones económicas. Después de la audiencia, la Jefatura tiene 10 días para emitir la resolución administrativa, ésta es una sentencia que infracciona una conducta contraria a la norma, en todos los casos -por la condición de irregularidad- se dicta la clausura total del inmueble y una sanción económica.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

Una vez impuesto el estado de clausura, los ciudadanos pueden acudir a dos recursos de defensa, para lo que se otorga un lapso de 15 días. El primero es interponer un *Recurso de Inconformidad* que declara infundada o improcedente la sanción. El segundo es acudir a un *Juicio de Nulidad* ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, donde se procede contra las resoluciones administrativas para impugnar un acto de autoridad que ha afectado al habitante. La mayoría de los habitantes recurre al *Recurso de Inconformidad*, al no contar con el apoyo de un abogado lo realizan de manera empírica, por lo tanto no cumple con los lineamientos jurídicos y se considera improcedente. Cuando la Jefatura lo recibe tiene el deber de prevenirlos sobre la improcedencia del recurso, dándole 5 días para corregirlo, si el documento no cuenta con las características necesarias, la JUD lo desecha y ordena la reposición de los sellos de clausura. Hasta este punto, el procedimiento tiene una duración mínima de 53 días, es decir casi dos meses. Se puede observar que las funciones de control y sanción son muy poco efectivas después de un lapso de tiempo tan prolongado, ya que la acción de clausura debería ser casi inmediata para detener la consolidación de una construcción.

#### PROCESO DE ATENCIÓN A LA IRREGULARIDAD URBANA

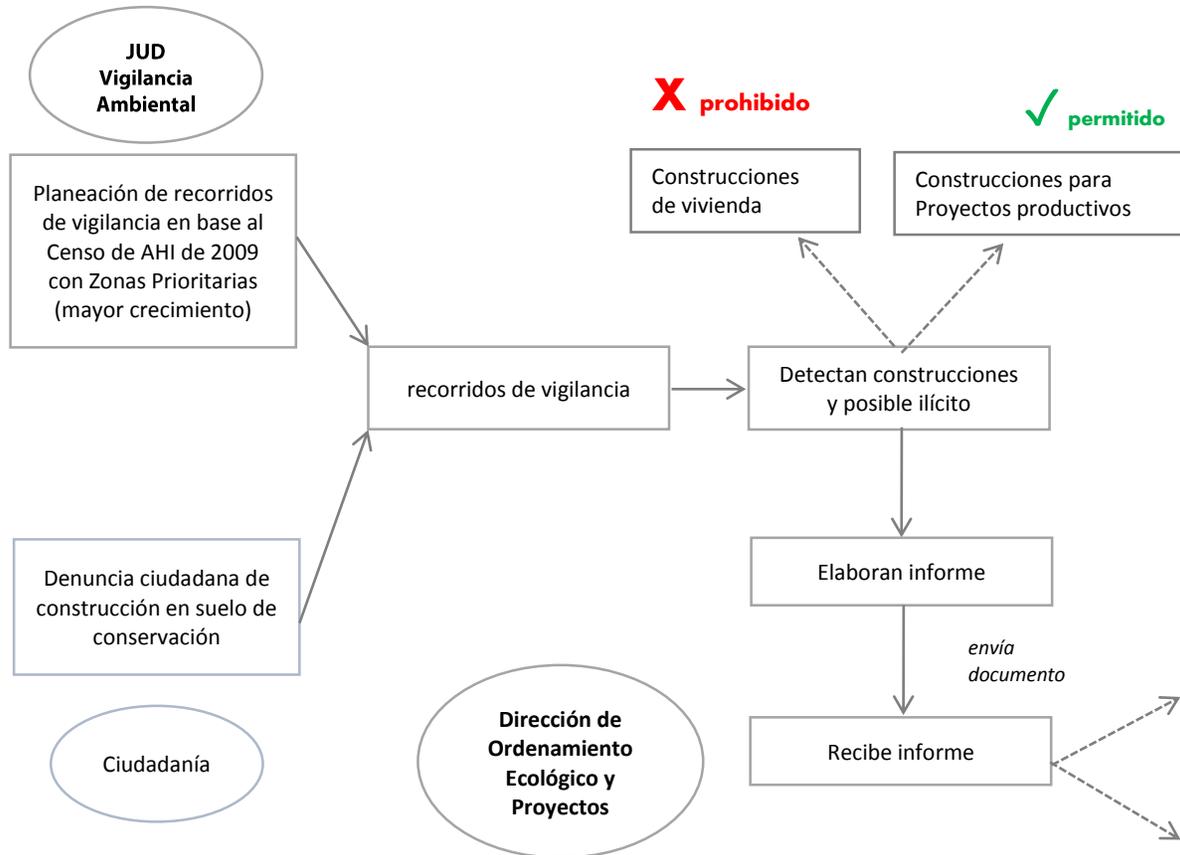
El segundo proceso es el de atención a Asentamientos Humanos Irregulares (*Diagrama 3*) está enfocado específicamente al crecimiento urbano en el suelo de conservación. La atención se realiza en base a lo establecido en el PDDU vigente. Como se explicó en el apartado sobre instituciones que regulan el ordenamiento territorial, el programa de desarrollo estableció tres organismos para la atención de la problemática: la Comisión de Evaluación para el Ordenamiento Territorial *CEOT*, el Consejo para el Desarrollo Urbano Sustentable de Milpa Alta *CDSUMA* y el Programa de Unidad de Mejoramiento Ambiental y Desarrollo Comunitario *UMADEC*. La *CEOT* es la que tiene mayores atribuciones respecto al ordenamiento, ya que es la encargada de realizar el diagnóstico de los AHI, de evaluarlos, clasificar y determinar la política

a aplicar. La gama de políticas posibles son 3: Regulación Especial, Control-Mitigación-Restauración y Reubicación-Restauración.

El proceso de atención inicia con la elaboración de estudios de los asentamientos humanos irregulares, en el PDDU se establece que la CEOT, el CDSUMA y el programa UMADEC tienen entre sus atribuciones la elaboración de los estudios, por lo tanto existe una ambigüedad entre quien debe iniciar el procedimiento. Por razones operativas ha sido la Dirección de Medio Ambiente a través del programa UMADEC quien ha gestionado la elaboración de los estudios con el apoyo de la UNAM. La herramienta fundamental para el trabajo de la CEOT son los estudios de los asentamientos, los integrantes deben de reunirse para realizar una evaluación sobre las condiciones de cada asentamiento irregular y dictaminar la política de intervención correspondiente.

En la política de Regulación Especial la CEOT dictaminará la normatividad que se aplicará a los asentamientos incorporándolos al suelo urbano, se establecerán el uso de suelo, la altura, densidad y el porcentaje de área libre. En la de Control-Mitigación-Restauración se evitará que los asentamientos crezcan o se densifiquen, los habitantes deberán realizar acciones para la protección, mitigación y restauración ambiental. Por último, la Política de Ubicación-Restauración que implica la reubicación de los habitantes y sus viviendas. Mientras la Comisión no haya dictaminado un asentamiento, los habitantes establecerán un convenio de ordenamiento territorial, en los cuales se comprometerán a no realizar modificaciones o ampliaciones a sus viviendas. La CEOT, el programa UMADEC en coordinación con los núcleos agrarios destinarán espacios para “la infraestructura (zona de manejo de aguas residuales y/o basura, y otros), zona de restauración ecológica y zona para bardas naturales o físicas para evitar la expansión y conectividad del asentamiento” (PDDU, 2011: 156).

DIAGRAMA 2. PROCESO DE SANCIÓN Y CONTRON  
VIGILANCIA AMBIENTAL EN ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES  
*Procedimiento iniciado en la Dirección General de Medio Ambiente de la Delegación Milpa Alta*



EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

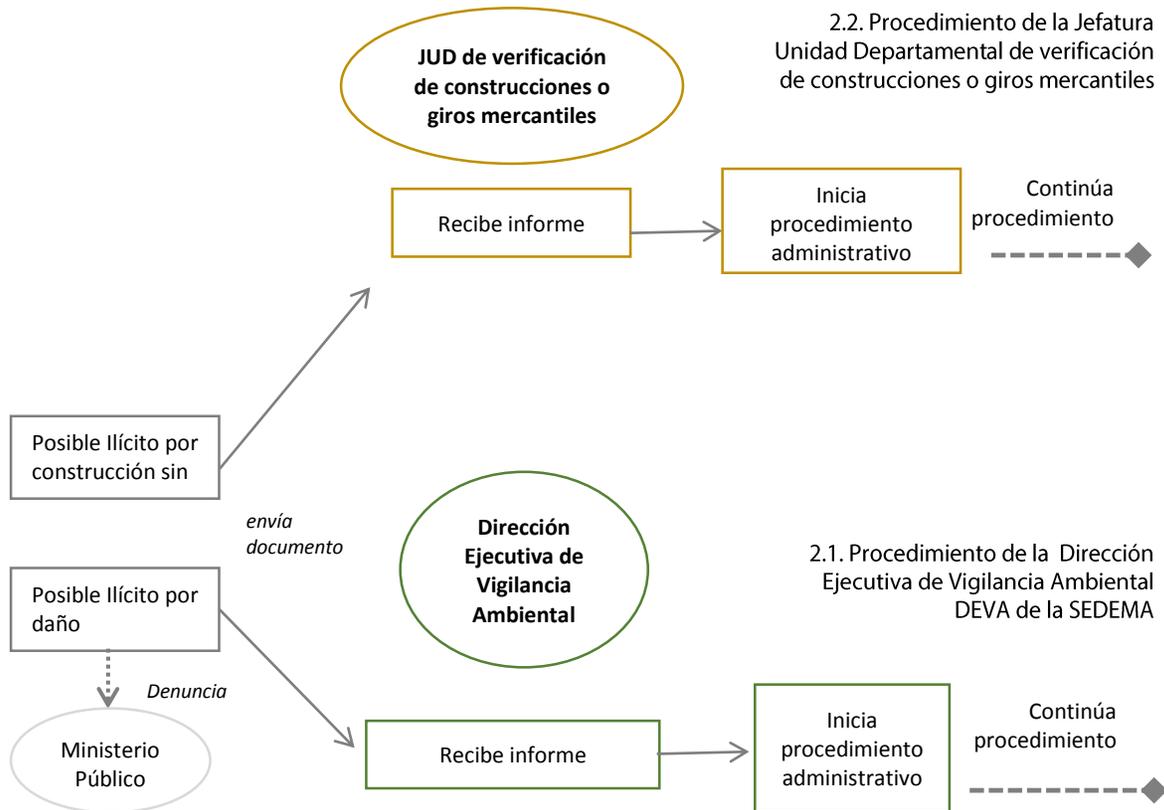
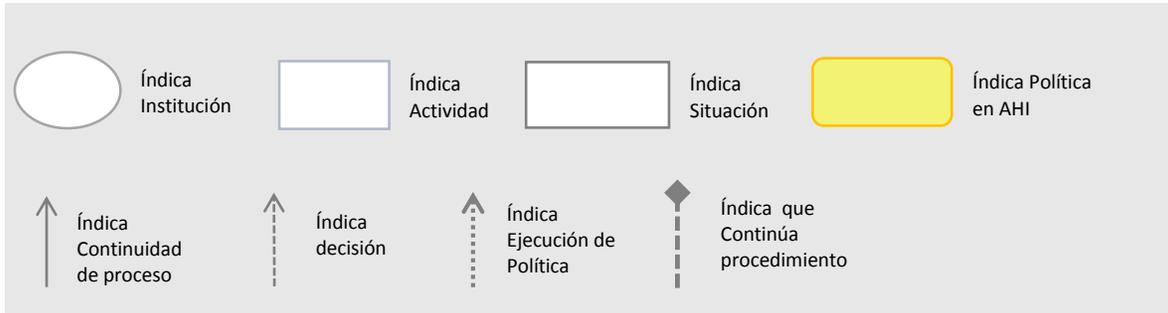
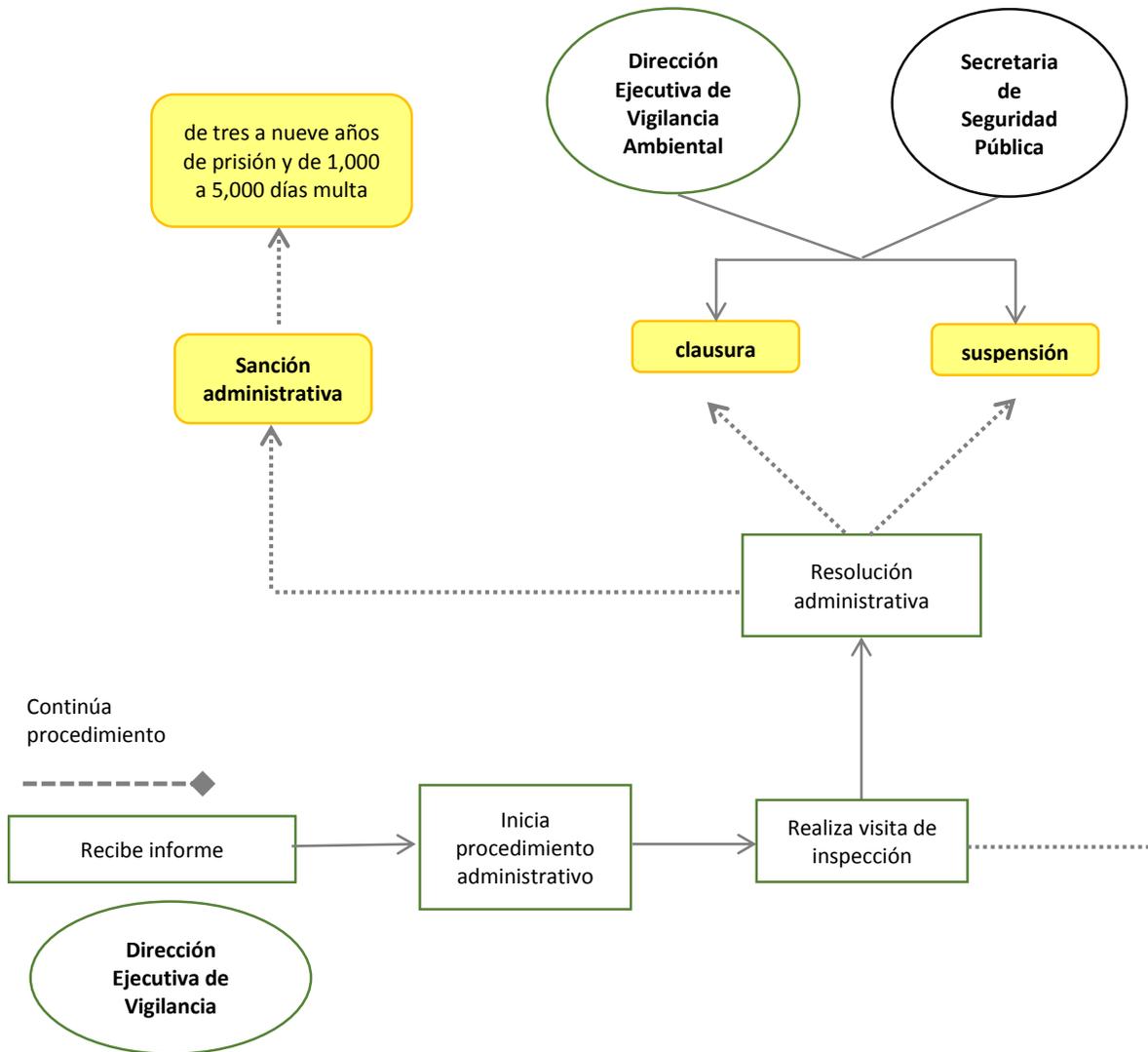


DIAGRAMA 2.1. PROCESO DE SANCIÓN Y CONTROL  
INSPECCIÓN AMBIENTAL EN ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES  
*Procedimiento de la Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental DEVA de la SEDEMA*



EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

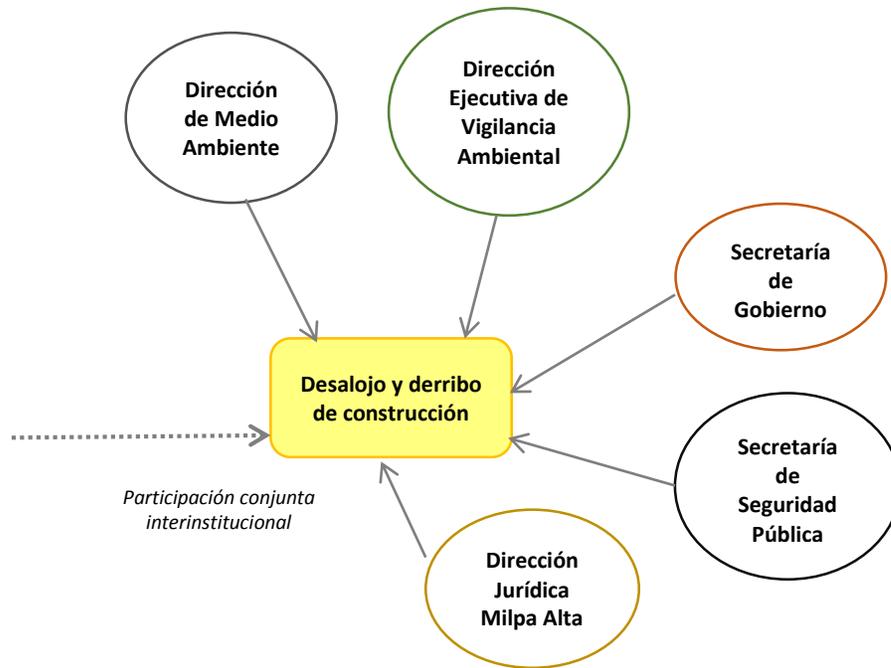
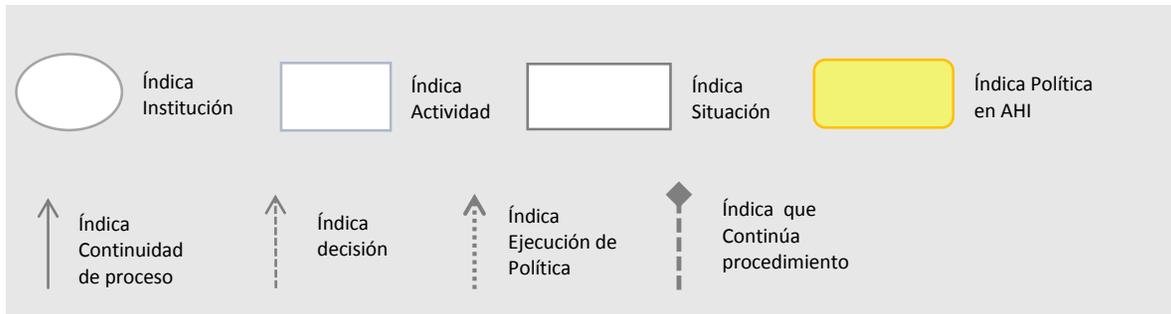
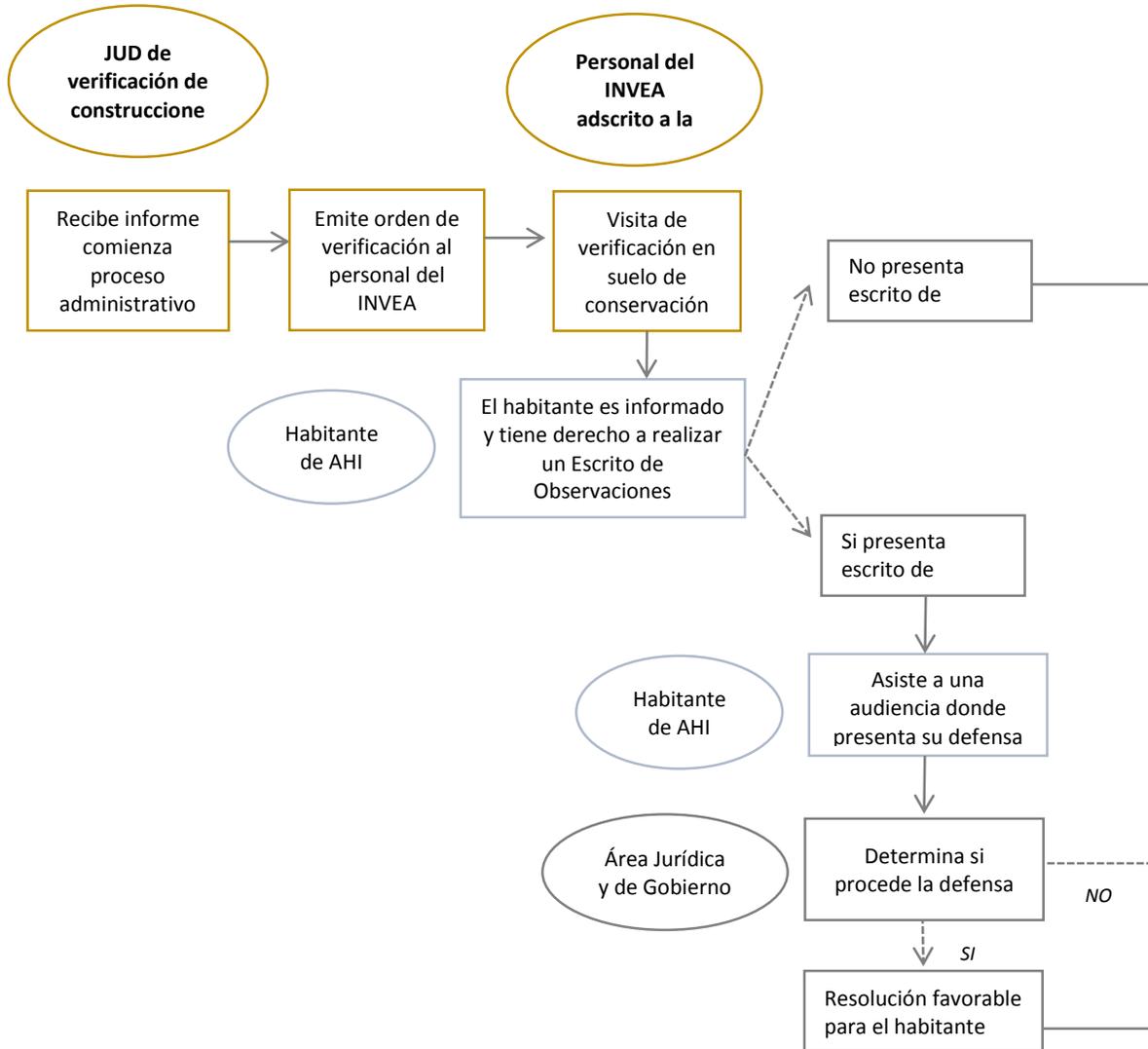


DIAGRAMA 2.2. PROCESO DE CONTROL Y SANCIÓN  
VERIFICACIÓN Y PROCESO ADMINISTRATIVO

*Procedimiento de la Jefatura Unidad Departamental de verificación de construcciones o giros mercantiles*



EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

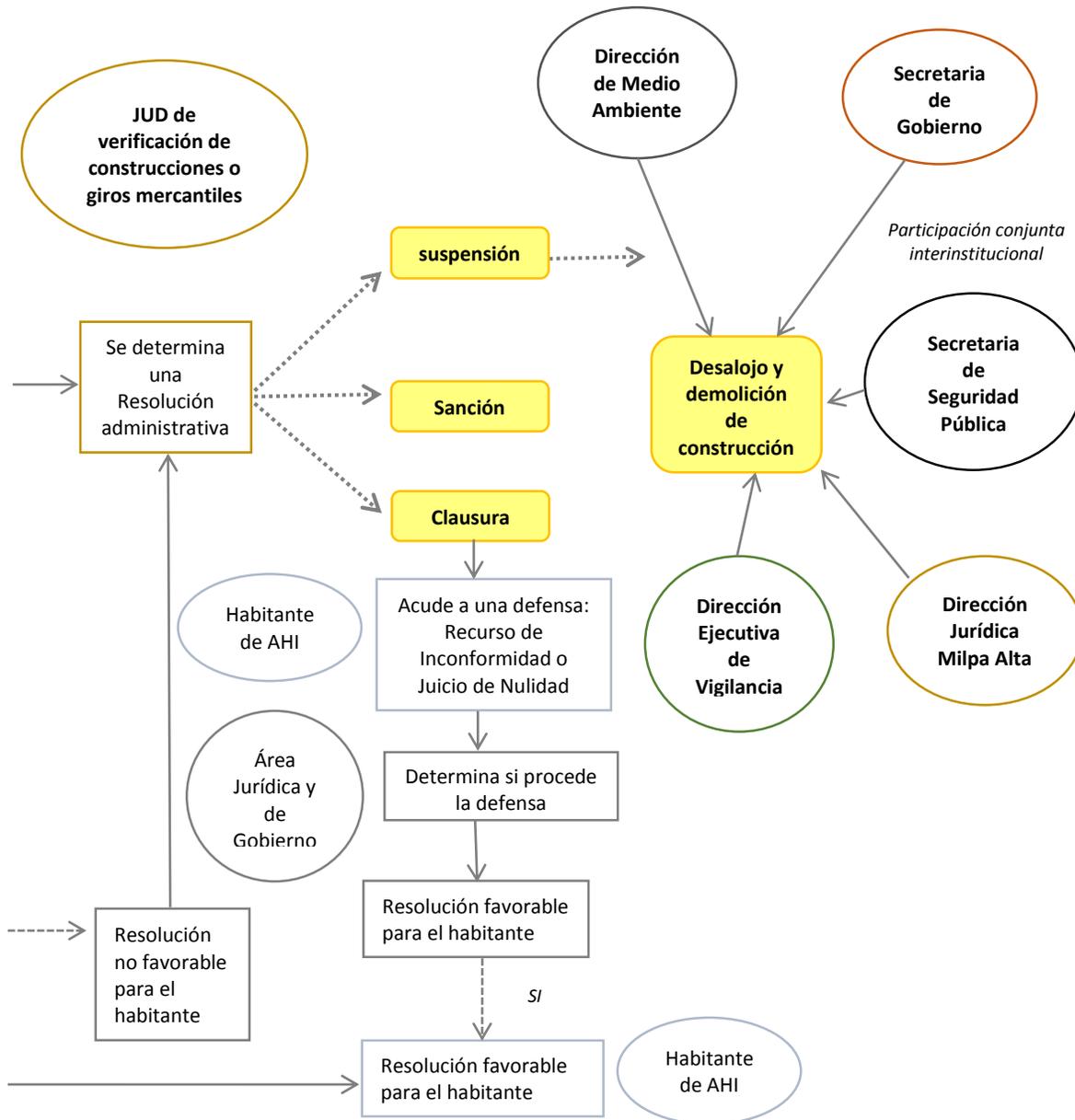
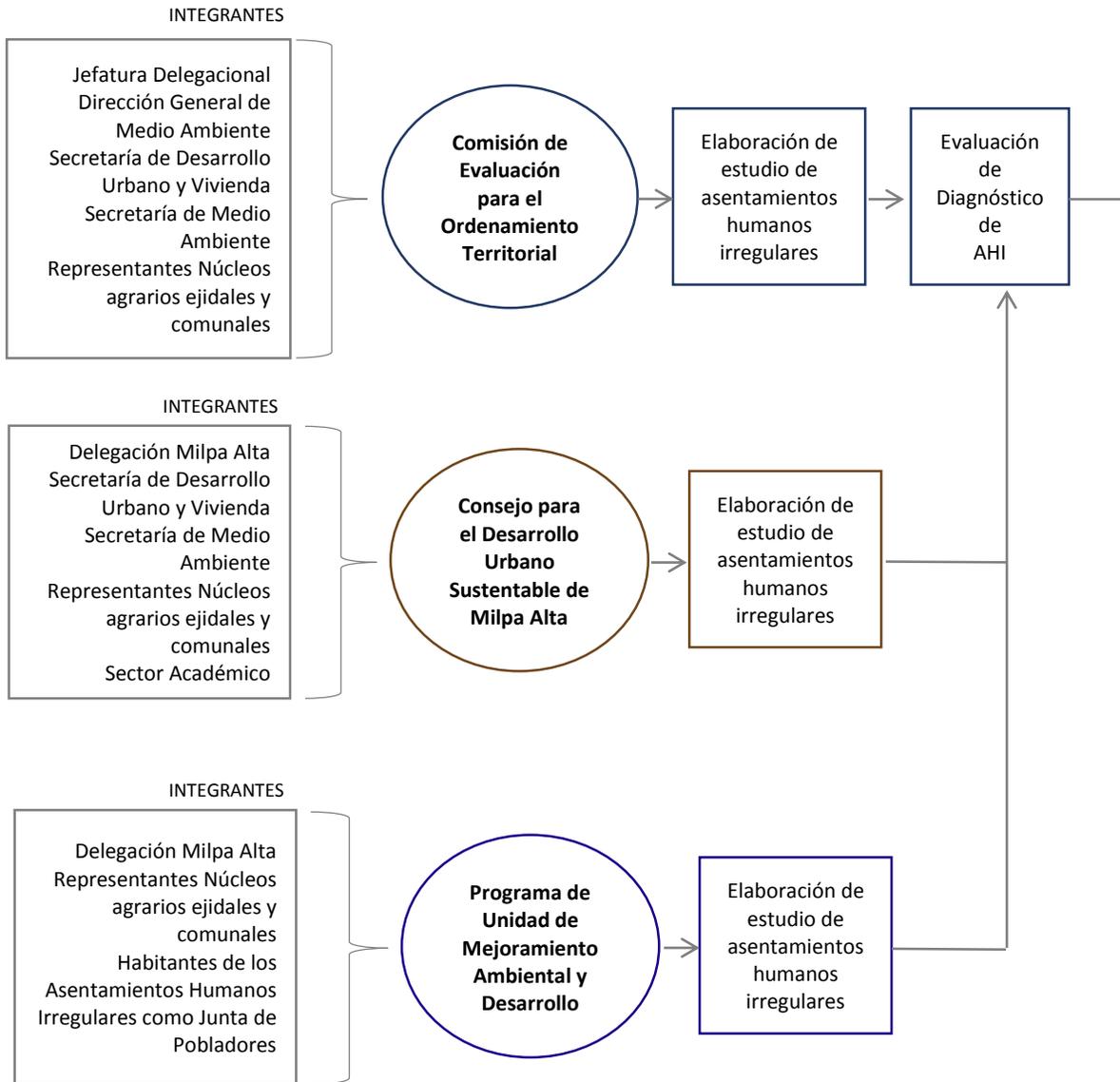
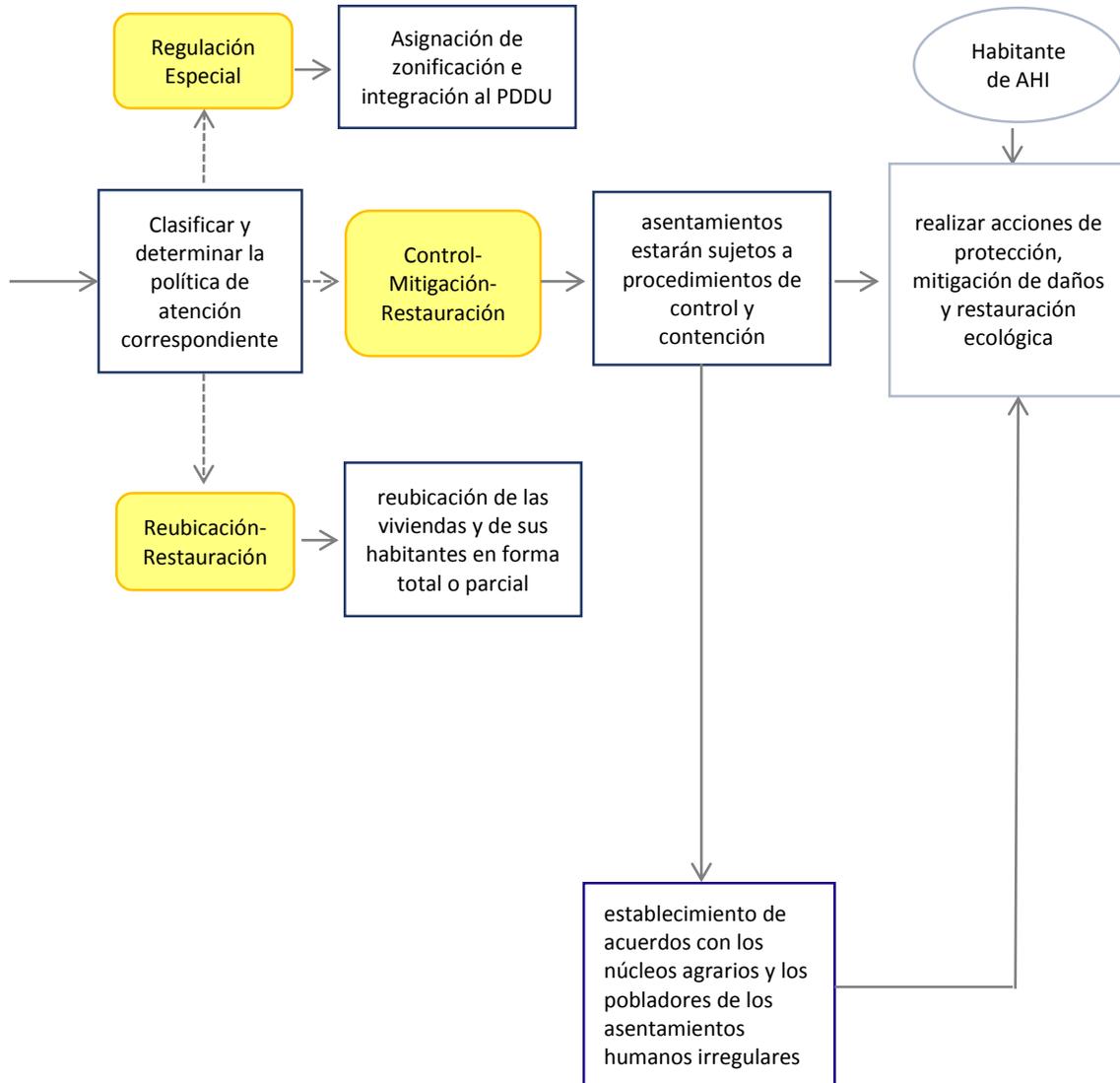


DIAGRAMA 3. ATENCIÓN A ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

*Procedimiento para atender la problemática en AHI iniciado en la Delegación Milpa Alta*



EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:



### **III.4. LOS PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Hasta el momento se ha revisado el ordenamiento territorial en tres rubros: los instrumentos, las instituciones, y los procesos de atención y control. De acuerdo con la investigación, no se tiene conocimiento (desde el programa de 1997, es decir durante 18 años) de que se haya realizado la aplicación de alguna política de tratamiento en los asentamientos humanos irregulares. Como el título lo indica, en este apartado se abordarán los problemas de implementación en el ordenamiento territorial de los AHI en Tecómitl. Aparentemente se tiene un marco normativo-institucional adecuado para la aplicación de políticas de atención, aunque se han iniciado procedimientos rutinarios de control y se cuenta con las herramientas necesarias, los procesos no han culminado con la aplicación de las políticas.

Con base en la información recabada en campo y las entrevistas a funcionarios de la Delegación, se han detectado cinco factores que obstruyen los procesos: los normativos-institucionales, la sectorización, los problemas organizativos-presupuestales, la inoperancia de las normas y los sociopolíticos.

#### **NORMATIVOS-INSTITUCIONALES**

En el 2010 se realizaron modificaciones a la Ley Ambiental del Distrito Federal, estos cambios restaron funciones a las delegaciones acotando su actuación respecto al suelo de conservación. La Dirección de Medio Ambiente perdió autonomía y agilidad de acción, ya que actualmente sus facultades se restringen a la vigilancia del territorio. En el caso de la JUD de Verificaciones, la jefatura puede iniciar procesos administrativos pero su función se ha limitado porque debe solicitar a través de oficios la intervención del personal adscrito al INVEA, esta situación retrasa los tiempos de ejecución porque burocratiza los procedimientos. Al restar facultades a la gestión local, los procedimientos se hacen más largos y de difícil seguimiento, porque tienen que pasar por distintas áreas de las instituciones.

Los funcionarios entrevistados reconocen que la modificación los coloca en una condición de desventaja frente a la problemática, puesto que se han prolongado considerablemente los tiempos de respuesta. Cuando la Dirección de Medio Ambiente solicita la intervención de la DEVA, ésta tarda de 6 meses a 1 año en emitir una resolución. Si la Dirección denunció el inicio de una construcción, después de dicho periodo la edificación ya se encuentra habitada, entonces la resolución de demolición no se ejecuta porque la condición cambió de clausurar una barda, a la de desalojar una familia.

La Ley de Procesos Administrativos señala que la JUD de Verificaciones debe tener concluido un expediente de verificación en un lapso de 90 días. En la descripción que se realizó en el apartado anterior sobre los procedimientos de la Jefatura, se evidenció que tardan un mínimo de dos meses para imponer el estado de clausura, es muy común que meses después de establecida la sanción, los habitantes estén nuevamente construyendo. La imposición de medidas de control y sanción funciona solamente en un corto tiempo, posteriormente vuelven a iniciarse los procesos y la vivienda continúa consolidándose.

Para los funcionarios de la delegación era necesario modificar los procedimientos para que fueran más ágiles, acortando los tiempos administrativos. Para detener el crecimiento de los AHI, por una parte indicaron que se deberían dictar políticas de manera preventiva, y además establecer resoluciones y sanciones casi de forma inmediata. Actualmente, las intervenciones que realizan tienen un impacto muy bajo en la inhibición del crecimiento urbano. En las palabras de los entrevistados, la problemática rebasa las capacidades del gobierno local y los procesos que se realizan resultan insuficientes para controlar la ocupación del suelo de conservación.

Al revisar las atribuciones y los procesos de atención a los asentamientos en el Diagrama 3, no está claramente establecido quien es la figura encargada de elaborar los estudios diagnósticos de los asentamientos. En el capítulo III del PDDU, primeramente se establece que CDUSMA tendrá entre sus atribuciones coadyuvar en la elaboración del diagnóstico de los asentamientos; mientras que en la sección

4.4.3. se determina que será este quien elaborará dicho diagnóstico, ahora bien, dentro del mismo capítulo se puntualiza que la principal función de la CEOTMA, será elaborar el referido diagnóstico, no obstante en la sección 6.2.1. se señala que el UMADEC, en conjunto con la Secretaría de Medio Ambiente y otras instancias, realizará la caracterización de los asentamientos. Derivado de lo anterior se observa que el Programa Delegacional dice que las tres figuras tienen entre sus funciones elaborar el diagnóstico de los asentamientos, creando una condición de ambigüedad respecto a cuál es la entidad más adecuada de elaborar los estudios. Además se presenta el dilema qué si las tres instituciones son responsables, en caso de cumplir con sus atribuciones ¿Cuál es LA entidad responsable?, es decir, al ser un asunto de todas también se puede convertir en un asunto de ninguna.

En la revisión de los instrumentos, se detectó que en la sección 6.2.5. del PDDU se establecen lineamientos para los convenios de ordenamiento territorial en los asentamientos humanos irregulares sujetos a las Normas de Ordenación Particular de Regulación Especial y “Estudio Específico”, al respecto en la Sección 4.4.3. de dicho programa, no contiene elementos relacionados a alguna política de atención de llamada “Estudio Específico”. Las tres políticas que si están establecidas son: “Regulación Especial”, “Control Mitigación-Restauración” y “Reubicación-Restauración”. Así mismo, la política de atención “Control-Mitigación-Restauración” considera que el asentamiento al que se le haya asignado esta política, estará sujeto a medidas para contener su crecimiento así como de mitigación y restauración ecológica. Pero no se determina la zonificación que aplicará al asentamientos después de asignada la política o si permanecerá en una condición irregular por mantener el uso de Rescate ecológico, Preservación ecológica, Producción Rural Agroindustrial donde el uso habitacional está prohibido.

## SECTORIZACIÓN

En esta tesis, los procesos para la atención y control de los asentamientos humanos se definieron en dos vertientes: la urbana y la ecológica. La división es producto del enfoque conceptual que divide el espacio en estos dos aspectos, dicho modelo es el organizador de las instituciones y las normatividades; por lo tanto, también de las atribuciones y los procesos.

La ampliamente mencionada modificación del 2010, marcó también el surgimiento del INVEA DF cuya creación respondía a la intención de centralizar las acciones de verificación y sanción, idealmente para controlar la corrupción en los actos de verificación por parte de los funcionarios de las Delegaciones. De esta manera, las facultades que fueron retiradas de los gobiernos delegacionales se asignaron al Instituto. En materia de inspección ambiental en el suelo de conservación, los funcionarios de la Dirección de Medio Ambiente mencionaban que desde la creación del Instituto no se ha realizado ninguna acción en el suelo de conservación por parte del INVEA Central, este se concentra en temas de construcción en casco urbano o giros mercantiles, quedando un hueco en la atención del aspecto ambiental.

Como se ha mencionado anteriormente las instituciones que tienen atribuciones en el territorio son: la Delegación, la SEDUVI, la SEDEMA y el INVEA, todas estas entidades realizan acción de acuerdo con sus atribuciones administrativas. La intervención de la SEDEMA y el INVEA Central se realiza por solicitud de la Delegación, sin embargo también tienen autonomía de acción para iniciar procesos de vigilancia en Milpa Alta. Solamente durante situaciones extraordinarias las instituciones se reúnen para llevar en conjuntos sus acciones, y cada una desarrolla su procesamiento en el marco de sus atribuciones<sup>7</sup>. Es común que cuando

---

<sup>7</sup> Un ejemplo de estas situaciones extraordinarias, fue el caso de un fraccionamiento ilegal de tierra en el cual las diferentes instituciones se reunieron a solicitud del Representante de Bienes Comunes para intervenir en el fraccionamiento y venta de un predio muy grande a pie de monte.

la Dirección de Medio Ambiente solicita la intervención de la DEVA por un caso en específico, la DEVA ya haya iniciado su propio proceso. En materia de construcciones, la Jefatura de Verificaciones solicita la participación del INVEA Central cuando ha agotado sus propios medios, es decir cuando él ha colocado el estado de clausura y los habitantes han retirado los sellos en reiteradas ocasiones, el INVEA Central comienza una verificación adicional en materia del uso de suelo urbano y ambiental, ya que únicamente el instituto tiene esa facultad. Entonces existe una situación de descoordinación para atender a un mismo y caso, y al mismo tiempo se presenta sobre posición de funciones, trabajando las tres instancias por separado.

En esta tesis, se acotó el análisis a las instituciones e instrumentos locales; sin embargo en este punto, es importante resaltar la presencia de una institución federal por la importancia de sus atribuciones en el territorio. La recientemente formada Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano *SEDATU* incorporó en su estructura orgánica la Secretaría de la Reforma Agraria *SRA* y al Registro Nacional Agro *RAN*, todos ellos de carácter federal. La *SEDATU* y sus diferentes subdirecciones se vinculan directamente con los Representantes de Bienes Comunes y con el Comisariado Ejidal, la Secretaría ha convocado a reuniones con la población, el motivo principal es continuar con el programa de certificación de tierras de propiedad social. La Secretaría no tiene ninguna relación establecida de manera oficial con el gobierno delegacional, empero es quien regula el aspecto jurídico del mismo territorio. La relevancia de la *SEDATU* recae en que a través de los programas de certificación de ejidos y comunidades, estas pueden optar por el dominio pleno, permitiéndoles realizar libres transacciones con la tierra. La Ley Agraria establece que el uso de la tierra de propiedad social no puede contravenir las zonificaciones de los Programas de Desarrollo Urbano; sin embargo el dominio pleno de la tierra facilita su venta principalmente con fines urbanos. Ante esta situación, donde la Secretaría y la Delegación deberían trabajar en una agenda común para gestionar el orden del territorio, existe una notable ausencia de la primera, de acuerdo con lo manifestado por los entrevistados.

La sectorización de las acciones provoca que el control del crecimiento urbano se realice de forma atomizada, las instituciones actúan de manera unilateral (cada quien en el ámbito de su competencia) realizando los procedimientos a cuentagotas. En este sentido, los esfuerzos para la protección del suelo de conservación han tenido resultados infructuosos, las intervenciones de las autoridades han sido insuficientes. Uno de los funcionarios refería que deberían de hacerse los procedimientos de manera colegiada, ya que solamente la intervención conjunta de las entidades podría establecer una respuesta contundente a la problemática. Aunque, la CEOT es el órgano que agrupa a las diferentes instituciones, no ha logrado consolidarse para cumplir su papel de actor esencial en el ordenamiento del territorio.

En el Diagrama 4 se sintetizó la sectorización entre las diferentes instituciones que regulan el territorio. Inicialmente se presupone que el territorio está compuesto por aspectos físico-naturales, urbanos, culturales, económicos, biológicos, sociales y políticos. Históricamente la planeación el territorio se ha dividido en dos categorías que se han considerado contrarias: lo urbano y lo ambiental; la estructura del ordenamiento se ha basado en esa división conceptual sobre la cual se han creado las instituciones, normas y procesos. Además, existen casos como Tecómitl, en que también está presente la condición agraria con sus respectivas instituciones y normas. Para Ugalde (2010: 115) el ordenamiento del territorio se trata “de un objeto que está en el cruce de muchos sectores y que en consecuencia tiene un marco jurídico disperso en numerosas leyes, reglamentos, decretos, planes y programas. Esta dispersión nos hace pensar que estamos ante un objeto de regulación que es entonces objeto de muchos derechos”. Entonces, cuando las instituciones aplican sus procesos en el territorio, éstas se realizan desde cada uno de los sectores correspondientes, muchas veces duplicando funciones, cómo en el caso de las construcciones en los asentamientos humanos irregulares: la JUD de Verificaciones vigila si los habitantes cuentan con licencia de construcción; la SEDEMA los daños provocados al ambiente; y el INVEA Central el cambio en el uso de suelo.

Las tres, cada una en el ámbito de su competencia interviene en el tema de las construcciones en el suelo de conservación con una acción limitada de acuerdo a sus atribuciones.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

El problema que presenta esta estructura es que no se contempla una política integral para la atención y control de los asentamientos, cada institución regula un aspecto muy específico sobre un mismo elemento (como el de las construcciones antes descrito). Las intervenciones además de sobreponerse, tienen un rango muy acotado en sus políticas de intervención, cuyos esfuerzos sumados han sido insuficientes para cumplir el objetivo de controlar el crecimiento urbano sobre el suelo de conservación.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

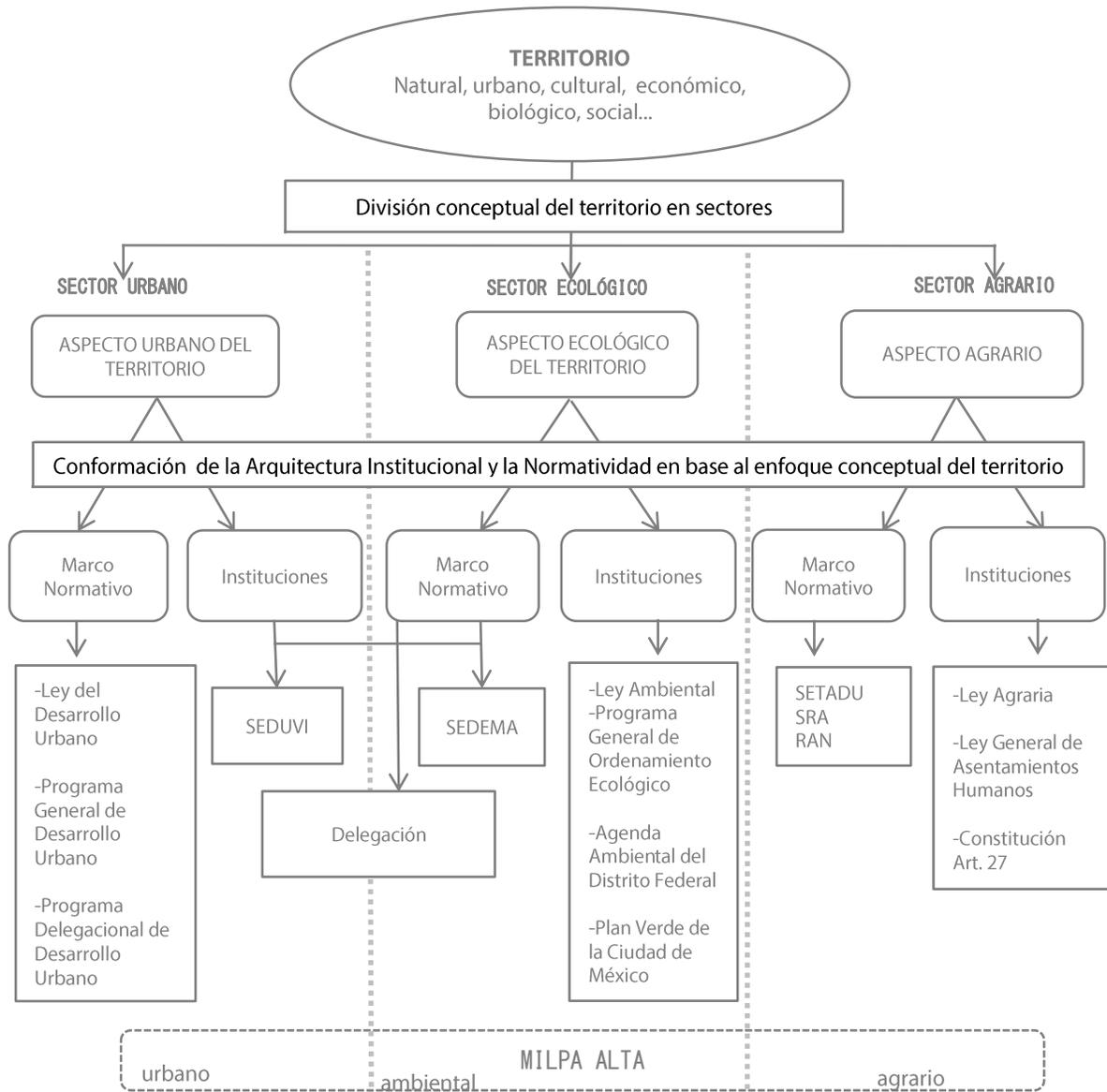


Diagrama 4. Sectorización institucional y del ordenamiento territorial

## PROBLEMAS ORGANIZATIVOS-PRESUPUESTALES

El primer problema organizativo que refirieron los entrevistados es la falta de recursos, sobre todo del personal de la vigilancia. La Dirección de Medio Ambiente tiene 8 vigilantes y en la JUD de Verificaciones hay cuatro verificadores adscritos al INVEA. Es importante contemplar, que además del tema de los asentamientos ambas direcciones tienen responsabilidades en otras áreas. La Dirección de Medio Ambiente se encarga de vigilar la tala clandestina, la extracción de fauna y flora, el uso de agroquímicos, el tema del agua y desechos sólidos, así como residuos de construcción. La Jefatura tiene atribuciones en materia de establecimientos mercantiles, estacionamientos públicos, espectáculos públicos y protección civil.

Milpa Alta es la segunda delegación más grande del Distrito Federal con una superficie de 28,556 hectáreas, la relación territorio – recursos técnicos es una de las mayores dificultades que mencionaron los entrevistados, porque se ven completamente rebasados por la situación. Cada vez que ellos visitan un poblado y regresan semanas después encuentran nuevas construcciones, es casi imposible llevar un seguimiento al día de Milpa Alta, entonces establecen áreas prioritarias para la vigilancia, lo cual implica desatender otra parte del territorio. La falta del personal es producto del escaso presupuesto que recibe la delegación, al ser la entidad con menos población recibe un ingreso muy exiguo, el cual les permite un limitado margen de operación para atender los asuntos ambientales.

El segundo factor es la falta de consolidación de la CEOT, aunque ésta se estableció formalmente en el 2012, hasta octubre de 2015 no contaba con Términos de Referencia ni Reglas de Operación para su funcionamiento, por lo cual sus integrantes consideraban que no se cumplían las condiciones necesarias para sesionar. El primer paso para la dictaminación de los asentamientos irregulares es la elaboración de los estudios diagnósticos; la Dirección de Medio Ambiente es quien ha gestionado la elaboración de dichos estudios a través del programa UMADEC. A la fecha se han realizado estudios individuales en seis

asentamientos (en 2012) y dos análisis regionales en los poblados de: 23 AHI de San Pablo Oztotepec (2013) y 15 AHI de San Antonio Tecómitl (2014).

Al parecer, se cuenta con la información necesaria para comenzar a trabajar en los asentamientos; sin embargo, los entrevistados refirieron que hay poco interés por parte de los integrantes de la Comisión, ya que a pesar de la falta de Términos de Referencia y Reglas de Operación, se podrían tener avances en la revisión y discusión de los resultados de los estudios. Además, uno de los temas que más genera controversia en la Comisión es la vinculación con los habitantes de los asentamientos, este aspecto es el que detiene a las instituciones para dictaminar e intervenir por la posibilidad de detonar un conflicto social al momento de aplicar las políticas.

Cuando se tengan que ejecutar las políticas de regularización, contención y reubicación (ésta última principalmente) se generarán movilizaciones de los habitantes de Milpa Alta, desde procesos de negociación hasta posibles conatos de violencia<sup>8</sup>. Aparentemente, existe un acuerdo implícito de postergar las intervenciones de la CEOT, bajo la premisa de que siendo la ocupación del suelo de conservación de Milpa Alta una problemática difícil de asir, y que cualquier intervención generará un conflicto social, es mejor “dejar las cosas como están” y tolerar la situación. Cabe agregar que una vez que se dictamine un asentamiento, de dicha acción se derivaran proyectos, políticas y acciones de gobierno, lo cual implican recursos económicos<sup>9</sup> extras que deberán solicitarse a la asamblea legislativa para financiar las acciones.

---

<sup>8</sup> Existen numerosos ejemplos de índole periodística que ilustran las movilizaciones de los habitantes de Milpa Alta, específicamente en confrontaciones entre la población y elementos de la fuerza pública en contextos de linchamiento de delincuentes e inclusive un intento contra tres policías federales.

<sup>9</sup> Por ejemplo para el caso de reubicación: los costos de la demolición, compra de tierra, introducción de servicios, creación de infraestructura, cambio de zonificación en el PDDU etcétera.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

Los asentamientos irregulares en Milpa Alta no representan una situación conflictiva para el Distrito Federal, en comparación con otras delegaciones donde hay grupos organizados, invasiones de terrenos y fraccionadores a gran escala en el suelo de conservación; los procesos de ocupación del suelo en Milpa Alta son “un problema menor” que puede sobrellevarse. A pesar de que el suelo de conservación representa casi el 60% de la superficie del Distrito Federal, éste no se aborda como un tema prioritario para la agenda de gobierno estatal, y recibe para su atención menos del 1% del presupuesto de la entidad. La condición es similar a nivel delegacional, de los 839 millones que recibió Milpa Alta en el 2013, se destinaron 8 millones al programa delegacional de mantenimiento al suelo de conservación, según el Informe de la Cuenta Pública de la Delegación Milpa Alta de ese año.

Un factor determinante que limita la acción institucional en los asentamientos irregulares son las políticas cortoplacistas, debido a que los gobiernos locales se establecen por periodos de tres años. Se han implementado políticas como el Convenio de Crecimiento Cero, en el año 2000 se censaron los habitantes de los asentamientos, reconociendo su presencia en el territorio. Con la firma del convenio, ellos se comprometían a construir solamente el 20% de sus predios dejando el resto como área libre, con el objetivo de afectar menos la recarga del acuífero. La aplicación de este convenio tuvo resultados en algunos asentamientos; sin embargo fue una política de trienio a la cual la siguiente administración no le dio continuidad, deteniendo así un proceso que generaba cierto beneficio en materia ambiental.

El avance que tuvo la administración 2009-2015 fue la puesta en marcha de la CEOT y la elaboración de los estudios diagnóstico de los asentamientos. En octubre de 2015 inició una nueva administración que corresponde a otro partido político, probablemente la nueva administración decida aplicar una estrategia diferente en el tema de los asentamientos, cortando la continuidad e importancia que se le había dado a la CEOT en los periodos pasados.

## LAS NORMAS QUE SE QUEDAN EN PAPEL

Antes de hablar de la inoperancia y de la ausencia de políticas de intervención en los AHI, es importante señalar cómo la concepción de las mismas se ha acotado a una visión muy específica cuando la problemática tiene un alto grado de complejidad y un origen multicausal. Los asentamientos humanos irregulares de San Antonio Tecómitl forman parte de un proceso de crecimiento urbano a escala metropolitana, cuyo principal detonador es la necesidad de vivienda de la población de menores ingresos. Las tierras de propiedad social en el suelo de conservación son la única reserva territorial que existe en el Distrito Federal para satisfacer la demanda de suelo con fines habitacionales. Así mismo, en el caso de todos los poblados de Milpa Alta está presente el crecimiento demográfico como un factor muy importante para la ocupación del suelo fuera de los cascos urbanos. Estos dos aspectos, el crecimiento demográfico y la necesidad de vivienda, no fueron considerados al momento de elaborar las normas; es decir, se abordan de manera superficial ya que no se consideran la raíz del problema de los asentamientos irregulares. El tema de la vivienda se reduce a la materialización física (que está ubicada fuera de la norma) y se ignoran sus dimensiones sociales, económicas y políticas.

La división dicotómica entre lo urbano/ecológico fue la base conceptual para la creación de dos tipologías primarias del suelo en el DF: el suelo urbano y de conservación. El PGOEDF estableció la línea que separa ambos tipos de suelo, y se definieron usos particulares para el suelo de conservación, el ordenamiento se enfoca en las actividades permitidas y prohibidas de acuerdo a las zonificaciones. El enfoque puramente ambiental del PGOE provocó que se definiera el uso del territorio sin considerar las dinámicas de la población; por ejemplo en el caso de Milpa Alta: las dinámicas del crecimiento demográfico. La delimitación de un área urbana establece que no debe existir crecimiento fuera de ella; pero ¿qué ocurre cuando las áreas son insuficientes para los habitantes?, indudablemente se rebasará dicho límite. El planteamiento del PGOE abordan la población y la vivienda como componentes estáticos, no existe una previsión a largo plazo y la situación urbana se reduce a un adentro (regular) y un afuera (irregular),

estableciendo límites rígidos, tanto físicos como normativos, incapaces de compaginar con lo que ocurre realmente en el territorio, por estas razones su aplicación en campo resulta inoperante. Inclusive, en el programa se considera el crecimiento urbano como una amenaza al suelo de conservación, dando mayor énfasis a que los usos urbanos y ecológicos son incompatibles y siempre se presenta el primero en detrimento del segundo.

En el discurso de los entrevistados era recurrente la idea de que a pesar de los esfuerzos para detener el crecimiento de la mancha urbana, esta era una batalla perdida desde el inicio; porque mientras la estrategia de intervención sea contener el crecimiento, los procedimientos continuarán tratando de controlar lo incontrolable. El marco normativo de los asentamientos ha sido estructurado bajo una visión de sanción y no de solución. Es decir, los procedimientos de atención inician una vez que se encuentran con una construcción "cuando el daño ya está hecho". La problemática no se aborda de manera preventiva porque la normatividad regula las consecuencias, pero no existe una clara política pública que ofrezca solución a las causas.

Uno de los temas medulares es el diseño de una política social que atienda el tema de la vivienda de forma eficaz, primero a nivel estatal y consecuentemente a nivel delegacional. En la demarcación no se han consolidado estrategias de densificación de cascos urbanos, creación de reservas territoriales para la vivienda y las prospecciones del crecimiento urbano. Una de los mayores impedimentos es la falta de políticas respaldadas económicamente, ya que pueden estar planteadas en el PDDU pero mientras no existan los recursos destinados específicamente para su ejecución, éstas no podrán ser aplicadas.

## SOCIOPOLÍTICOS

Una de las características más importantes de los habitantes de Milpa Alta es su condición de pobladores originarios, la cual se manifiesta en su alto grado de cohesión social y sentido de pertenencia, reforzado por las relaciones familiares extensas y los usos y costumbres. Respecto a la organización del territorio, para los habitantes son más importantes las formas tradicionales de ocupación del territorio que los principios jurídico-legales. Históricamente, el proceso más significativo de acceso a la tierra ha sido través de la herencia, un poseedor, ejidatario o comunero les hereda a sus descendientes la tierra, proceso que se repite generación tras generación, este es un derecho que les corresponde como miembros de la comunidad. Las familias de Milpa Alta se han establecido en un territorio que reconocen cómo propio desde hace siglos, cuando se habla de la organización, administración y regulación del suelo; los habitantes recurren a su condición de pobladores originarios para justificar la autonomía en sus decisiones, a pesar de encontrarse al margen de lo que dictan los instrumentos que regulan el territorio.

En este contexto deben entenderse los asentamientos humanos irregulares, como una forma de poblamiento que sus habitantes reconocen como natural independientemente de los programas de desarrollo. Cuando los pobladores de los AHI son ejidatarios o comuneros, cuentan con una Constancia de Posesión emitida por las autoridades ejidales y comunales, que les otorga el reconocimiento de la comunidad como poseionarios. Por lo tanto, es más relevante el reconocimiento como habitante por ser originario que por encontrarse dentro del casco urbano. Así mismo, es importante mencionar que gran parte de la tierra con la que cuentan las familias se encuentra fuera de los cascos urbanos, cuando una persona decide construir una vivienda, lo hace en el terreno que tiene disponible aunque este se encuentre fuera de los límites, difícilmente una familia adquirirá un terreno dentro de casco urbano si ya cuenta con una posesión; en palabras de los propios habitantes: “¿Qué vamos a hacer? ¿Mandar a nuestro hijos a vivir a Tláhuac porque la delegación dice que ya no podemos vivir aquí?”. Esta frase pone en evidencia la contradicción entre la forma de ocupar el territorio y las formas de regulación; es decir, ¿cómo condicionas

a un habitante a cumplir con una norma que se encuentra fuera de la lógica de su organización social? E incluso fuera de sus posibilidades económicas. En este sentido, al confrontar el uso y la regulación, la planificación institucional está destinada al fracaso, ya que por un parte pesan más los usos y costumbres, y por otra los ordenamientos tienen una visión tan rígida que son imposibles de cumplir.

La base jurídica que respalda la posesión de la tierra es la Ley Agraria. Gracias a la Reforma Agraria de principios del Siglo XX se reconoció o dotó de tierra a los habitantes de Milpa Alta, con lo cual se formaron las figuras de los ejidos y las comunidades con sus respectivas asignaciones territoriales. A partir de esta base jurídica se reconocen los habitantes como poseedores de la tierra; sin embargo el ejido de San Antonio Tecómitl no se encuentra certificado, lo que implica una condición de irregularidad ante las autoridades agrarias por carecer de documentos de delimitación del ejido y certificados de posesión. Esta es una situación que se presenta al exterior, en oposición a lo que ocurre dentro de la vida del ejido, donde el reconocimiento de la comunidad y los certificados del Comisariado Ejidal son los que avalan la posesión de la tierra.

Respecto a las constancias de posesión, los funcionarios indicaban que habitantes avecindados cuentan con dichos documentos, escenario que sugería que las autoridades ejidales estaban “solapando” la venta de la tierra en condiciones de irregularidad, cuando deberían ser un actor fundamental para detener estos procesos que se realizan fuera de la ley. Claro, partiendo del supuesto (como lo mencionan los propios ejidatarios) que el deseo de la comunidad es detener el crecimiento de la mancha urbana, y recuperar la vida agraria del pueblo. Aparentemente el otorgamiento de las constancias de posesión se ha convertido en una toma de decisiones discrecional, que esto represente o no un problema, es una situación que solamente pueden discutir los miembros del ejido. Mientras tanto, las constancias de posesión han servido como documento probatorio para la solicitud de apoyos de vivienda, que han consolidado a los asentamientos humanos irregulares.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

Las dos condiciones antes mencionadas, la de poblador originario y ejidatario, son la base del discurso de los habitantes para justificar sus acciones en el territorio. Cuando las autoridades realizan visitas de inspección y verificación, la respuesta de la comunidad es: “son nuestras tierras y tenemos el derecho de hacer aquí lo que nos plazca”, incluso en las audiencias y alegatos ese suele ser el argumento de mayor peso. El cual, por supuesto, es rechazado por no contar con un fundamento legal, empero la legitimidad proviene del respaldo de la comunidad, en los procesos jurídicos es común que asistan los representantes de bienes ejidales o los líderes de los asentamientos acompañados de otros habitantes para hacer presión ante la autoridad y detener los procesos administrativos.

De acuerdo con lo que se ha revisado en el presente capítulo, se puede aseverar que existen mecanismos suficientes (normativos, institucionales, procedimentales y sancionatorios) para el control del crecimiento urbano sobre el suelo de conservación. Según los entrevistados, desde 1997 y hasta el año 2015 no se había ejecutado ninguna de las políticas de regularización, contención o reubicación en los AHI. Uno de los factores fundamentales por el cual las políticas de intervención no se ejecutan: es un acuerdo social no declarado, los funcionarios se referían a este acuerdo como la búsqueda del equilibrio social ¿equilibrio en qué sentido? Metafóricamente, en un extremo de la balanza se tienen las atribuciones que los obligan a realizar procedimientos administrativos; y en la otra, la posibilidad de conflicto social por la ejecución de las políticas como lo dicta la Ley. Los funcionarios deben mediar entre ambas para no incurrir en faltas administrativas por no cumplir con sus atribuciones, pero sin que los procedimientos concluyan en la ejecución de una política. En este orden de ideas, y de acuerdo con el Diagrama 2.1, la delegación inicia con procesos de inspección, verificación y clausuras, expedientes que se realizan con la formalidad estipulada en los reglamentos y manuales. Mientras que en campo se recurren a procesos de mediación con los líderes de los asentamientos y los habitantes de los AHI para realizar suspensiones o clausuras, en el entendido que es una formalidad y que no se ejecutaran acciones de demoliciones en las viviendas.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

En el Diagrama 3, en los procesos de atención a los asentamientos humanos irregulares a través de la CEOT, el procedimiento se ha realizado hasta la elaboración de los estudios, deteniéndose en lo referente a la evaluación por parte de las instituciones participantes para evitar el compromiso de dictaminar y ejecutar una política. Así mismo, la Comisión no ha sesionando para trabajar en ninguno de los estudios, argumentando que se encuentra detenida por la falta de términos de referencia y reglas de operación para su funcionamiento.

En este punto es importante explicar a qué se refiere un conflicto social. Los entrevistados lo referían como cualquier acción de inconformidad por parte de los habitantes, la más recurrente es el cierre de las oficinas administrativas de la Delegación, la toma de espacios públicos y cierre de carreteras; estas representan las vías pacíficas. En la demarcación también se han generado manifestaciones de inconformidad contra las autoridades con conatos de violencia. El ejemplo más relevante en el tema que nos ocupa, es cuando han intentado realizar una demolición, en principio la delegación va acompañada de personal de Seguridad Pública y se presentan en el sitio para ejecutar la resolución. El entrevistado comentaba que las pocas veces que lo han intentado, al llegar al sitio se dan cuenta que se han movilizadocientos de vecinos, ante esta situación la delegación prefiere retirarse para no confrontar a los habitantes.

El apoyo político es el otro factor (relacionado con el conflicto social) que frena las acciones de las autoridades, la aplicación de la normatividad a *rajatabla* tendría como resultado una enorme inconformidad social. Los funcionarios, que evidentemente pertenecen a un partido político, deben cuidar la relación entre el gobierno y la sociedad para no perder el apoyo de la ciudadanía. Milpa Alta tiene una condición muy particular en las relaciones gobierno-sociedad, la organización territorial en base a pueblos originarios y la baja cantidad de población permite que los líderes o funcionarios sean fácilmente identificados en la comunidad, el apellido de la familia y su barrio de origen son elementos que dan referencias sobre una persona.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

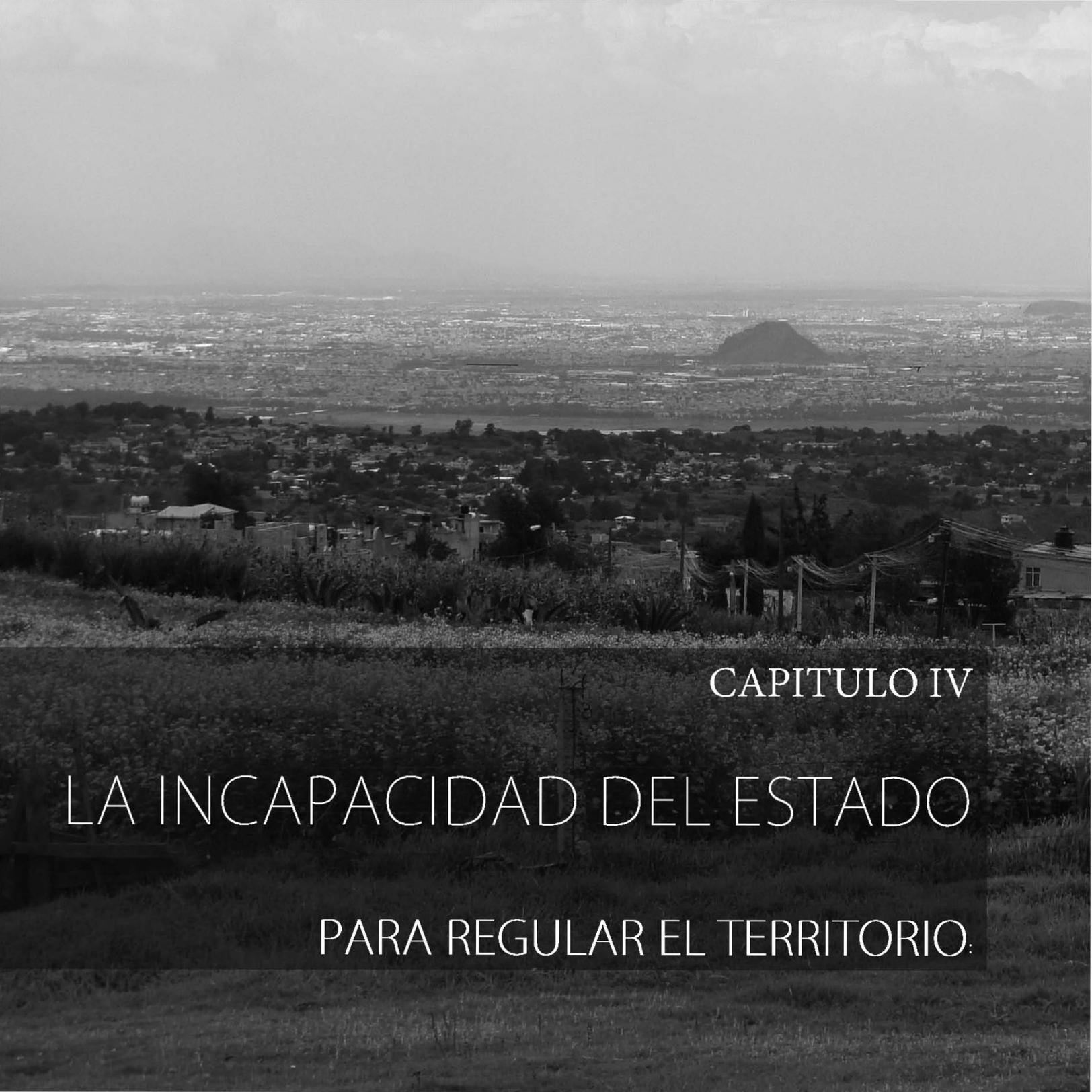
Es común que los habitantes acudan a la delegación para solucionar algún problema de manera informal, en el caso de las verificaciones y clausuras acuden los habitantes afectados con algún representante, quien funge como mediador para resolver la situación fuera de la vía administrativa, frases como: “oye dale chance es hijo de Juan” son formas de uso común para solicitar que no se apliquen los procedimientos administrativos. Sin entrar al tema profundamente, considero que más que hablar de procesos de corrupción, las negociaciones tienen como base la condición de empatía entre habitantes; es decir, puede pesar más cumplir con el papel de poblador (vecino, familiar, conocido) antes que servidor público. Dos de los funcionarios entrevistados eran habitantes de asentamientos humanos irregulares, está condición los colocaba en una posición bastante compleja, ya que por ley debían iniciar procedimientos administrativos, pero al mismo tiempo estaban “afectando” a sus propios vecinos o conocidos. Aunque los entrevistados no lo mencionaron de forma literal, en su discurso se entreveía un cierto dilema entre afectar a una persona en su misma condición, o enfrentarse con procesos legales por incumplimiento de sus atribuciones. Uno de ellos comentaba que solo los funcionarios que trabajan en Milpa Alta se dan cuenta de cómo operan las cosas, la forma en que los usos y costumbres están presentes en la actuación de los servidores públicos, y en el caso de los AHI impiden que las normas se apliquen como dicta la ley, en tanto que estas situaciones se solventan con las políticas no declaradas de negociación y equilibrio social.

Por el lado contrario, los funcionarios que no eran habitantes de Milpa Alta hacían hincapié en la necesidad de que el gobierno local actuara de forma contundente, consideraban que la ejecución de demoliciones en ciertos casos específicos era necesarias para detener el crecimiento de la mancha urbana. La demolición de alguna construcción (aún sin habitar) pondría el ejemplo de que la delegación *toma cartas en el asunto*, para contrarrestar la idea de que se puede construir fuera de la norma y no existen consecuencias. Al mismo tiempo, los entrevistados reconocían la complejidad del contexto en que deben aplicarse las normas y los conflictos que detonarían la puesta en marcha de estos mecanismos.

EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL  
EN SAN ANTONIO TECÓMITL:

El gobierno local reconoce que se encuentra ante un panorama muy complejo para la aplicación de la normatividad en los asentamientos, una de las estrategias que se han planteado para solventarlo es la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. En el PDDU se planteó incorporar a los habitantes de los asentamientos y a los núcleos agrarios, figuras como la CEOT, CDSUMA y UMADEC, incluyen a la ciudadanía en su estructura, ya que se reconoce la importancia de su participación en el tema. Paradójicamente, solo se les ha incorporado activamente al programa UMADEC, parece que a pesar de que reconocen que hacerlos partícipes es una clave fundamental para la intervención, se ha decidido excluirlos de las reuniones de la CEOT para no “lidiar” con la población en los procesos de toma de decisiones.

Por último, una constante que se ha presentado en la historia de los AHI en la Ciudad de México, es la presencia de procesos de corrupción y clientelismo. Las carencias sociales y físicas hacen que la población que habita en los asentamientos humanos sea más vulnerable a situaciones de clientelismo y corrupción, en época electoral es común que vayan los candidatos a plantear que solucionarían la condición de irregularidad y la falta de servicios, haciendo promesas de campaña que contravienen la normatividad vigente, de hecho administrativamente no se pueden realizar estas acciones de forma regular, como se ha explicado anteriormente cualquier acción de regularización debe pasar por la CEOT, y no puede ejecutarse de manera expedita como mencionan los candidatos. Muchas veces, los candidatos o grupos políticos proporcionan materiales de construcción a los habitantes de los asentamientos, para que puedan consolidar su vivienda, cabe señalar que aunque dicha acción se encuentra sancionada en el Código Penal del Distrito Federal, no se procede en su contra.



CAPITULO IV

LA INCAPACIDAD DEL ESTADO

PARA REGULAR EL TERRITORIO:



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.



## CAPÍTULO IV. LA INCAPACIDAD DEL ESTADO PARA REGULAR EL TERRITORIO

El presente capítulo integra y sintetiza la información desarrollada en los apartados precedentes, la intención es responder la pregunta que motivó esta investigación: ¿Qué factores explican la incapacidad sistémica por parte del Estado para regular el crecimiento urbano en el suelo de conservación?

En los capítulos anteriores se desarrollaron ideas que comenzaron a dar claridad acerca de la respuesta, pero se presentaron de forma independiente. Este apartado es un cruce de información para dilucidar la interrogante de esta tesis, la complejidad de la problemática no permite responder los factores enumerándolos, cómo si se tratara de una receta de lo que “no se debe de hacer”; sin embargo se intentó agruparlos en temas comunes. En cada una de las temáticas se analizó el caso de estudio utilizando como herramienta la información teórica y contextual, se hicieron comparaciones entre el Capítulo uno (Marcos de referencia) y los Capítulos dos y tres (estudio de caso), la intención es hacer una síntesis y reflexión para encontrar los factores que explican las incapacidades del estado para regular el crecimiento urbano.

### **IV.1. EL POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN: UN PROCESO INEVITABLE**

El suelo de conservación representa el 59% de la superficie total del Distrito Federal, con aproximadamente 700 mil pobladores. La totalidad de la superficie de Milpa Alta se encuentra catalogada como suelo de conservación, en ella hay poco más de 130 mil habitantes. El suelo de conservación está considerado como un área prioritaria para la ciudad, por los servicios ambientales que otorga. Respecto al

tipo de propiedad, el 76 por ciento es propiedad social, dividida de la siguiente forma: el 62 es comunal y el 14 ejidal, el resto es propiedad privada.

El crecimiento demográfico y urbano en Milpa Alta se presenta en dos procesos: el crecimiento natural de los pobladores originarios (desdoblamiento familiar) y el migratorio. San Antonio Tecómitl es el único caso de la demarcación, donde el fenómeno migratorio tiene un peso importante: supera el 10 por ciento de la población, y en el caso de los asentamientos irregulares asciende al 30 por ciento. Por otro lado, San Antonio es un pueblo de frontera que articula la demarcación con Tláhuac y el Estado de México, físicamente tiene un alto grado de conurbación con el pueblo de San Juan Ixtayopan y en menor grado con San Nicolás Tetelco. Incluso se podría hablar que parte del crecimiento de San Antonio responde al proceso de metropolización de la Ciudad de México, ya que juega un papel importante en la conurbación del sur de la ciudad.

Las condiciones antes mencionadas han generado un encuentro entre el mundo rural y urbano (Cruz, 2011; Azuela y Cancino, 2011), que tiene como resultado la presencia de diversas formas de poblamiento: el crecimiento dentro de casco urbano, el desbordamiento fuera de pero con la misma tipología, la ocupación atomizada característica de los asentamientos humanos irregulares. El encuentro de estos dos mundos no ha implicado el abandono de la vida del campo, más bien se han mezclado las formas de vida tradicionales con “elementos simbólicos y materiales propios de la vida urbana que han alterado profundamente la experiencia social en el mundo rural” (Azuela y Cancino, 2011:174). El cambio en la vida rural forma parte de un fenómeno más amplio, relacionado con la transformación de la sociedad mexicana, es decir; San Antonio no solamente se ha urbanizado por la “invasión” de la ciudad, sino por los cambios culturales entre las generaciones enmarcadas en un proceso de globalización.

La condición de pobladores originarios es uno de los elementos más significativos para comprender el poblamiento en Milpa Alta, la construcción identitaria tiene como base el vínculo de los

habitantes con el territorio. El arraigo y defensa por la tierra se sustenta primordialmente en la ocupación ancestral del territorio, a ello se suma la activa participación de la comunidad en el movimiento revolucionario. Además están presentes las condiciones culturales que los distinguen: alto grado de cohesión social, sentido de pertenencia, la presencia del náhuatl, la gastronomía, las fiestas religiosas, expresiones culturales y los usos y costumbres. En su organización social, tiene un gran peso la conformación de las familias extensas y las relaciones de compadrazgo.

Teniendo en cuenta dichas situaciones, Milpa Alta tiene formas de ocupación territoriales distintas a las del resto de la entidad. Los pobladores de la delegación acuden a su condición de originarios para diferenciarse del resto de los habitantes de la ciudad. Esto les da derechos sobre el territorio que no tienen “los avecindados” ni las autoridades; los pobladores tienen el máximo poder en las decisiones territoriales: la organización, administración y regulación de las tierras individuales y de la comunidad.

En el caso de los asentamientos humanos irregulares, los habitantes reivindican el derecho de los pobladores a vivir en la delegación, ya sea dentro o fuera del casco urbano. En consecuencia, son más importantes las formas tradicionales de ocupación del territorio que los principios jurídico-legales. En tal contexto deben entenderse los asentamientos humanos irregulares, como una forma de poblamiento que sus habitantes reconocen como natural independientemente de lo que indiquen programas de desarrollo.

El poblamiento en suelo de conservación se ha abordado desde una perspectiva urbana (Cruz, 2011; Sheinbaum, 2011) sobre todo en la política pública, ignorando que los pueblos originarios tienen dinámicas internas propias. En esta tesis se describieron a detalles los procesos de ocupación del territorio en sus diferentes etapas: adquisición del lote, construcción de la vivienda, acceso a los servicios.

En términos generales, en los asentamientos irregulares la vivienda y el desarrollo urbano se materializan por procesos de autogestión y autoproducción. En Tecómitl la adquisición del suelo es

mayoritariamente por la compra del terreno, aunque también existe el acceso de la misma por herencia, entre los habitantes originarios. La construcción de la vivienda se realiza de manera progresiva en función de la disponibilidad de recursos económicos de la familia. Y el acceso a los servicios depende de la capacidad de gestión con las autoridades y las faenas entre vecinos para realizar las conexiones del agua y la energía eléctrica.

El mercado irregular de tierra en San Antonio es propiciado por el bajo costo del suelo, además los vendedores otorgan la facilidad del pago en parcialidades con un enganche inicial, que no está sujetos a garantías crediticias. Esta oferta de tierra representa la única opción para las personas de escasos recursos, los cuales adquieren el lote sin conocer la situación jurídica de la tierra, tanto en el aspecto agrario como en el urbano.

En el discurso oficial de los ejidatarios, los avecindados son personas que han llegado a “invadir” el ejido, el núcleo agrario no asume su responsabilidad en la venta de la tierra. Los avecindados tienen menos derechos y deben ajustarse a lo que la comunidad decida, hay un fuerte sentimiento de rechazo y discriminación hacia las personas no nacidas en la demarcación.

En el capítulo dos se expusieron las tendencias de crecimiento de la población y la vivienda para San Antonio Tecómitl, de continuar el crecimiento tendencial se puede concluir que la población seguirá aumentando a razón del 15% para la totalidad del poblado y del 45% en el caso de los asentamientos irregulares.

Cabe recordar que en los asentamientos irregulares la ocupación de la tierra se caracteriza por el crecimiento atomizado y extensivo, propiciando la urbanización de baja densidad en las periferias. Las tasas de crecimiento generaran una pérdida paulatina y constante del suelo de conservación. En el panorama que se ha descrito en esta tesis, difícilmente podrá controlarse o detenerse la expansión urbana en el suelo

de conservación, en primer término porque es parte de un proceso natural de crecimiento demográfico, a menos que “no naciera ni llegara nadie más”, resulta imposible detener o revertir el aumento de la población.

Por otra parte, como consecuencia de la descapitalización del campo, la existencia de tierra improductiva, es un recurso que inevitablemente se seguirá ofertando en el mercado irregular de suelo. Entonces tenemos un recurso ofertado en el mercado y una población que necesita suelo para vivienda, los elementos necesarios para perpetuar el mercado de la tierra.

Por lo tanto, considero que los formuladores de política pública deberían empezar por reconocer las formas del poblamiento en el suelo de conservación, para entender cómo se desarrolla: las particularidades de las formas de ocupación del suelo, el crecimiento demográfico, las dinámicas socioculturales de la población y los procesos de materialización del hábitat.

Respecto a los procesos de ordenación del territorio, el método de trazar líneas que dividen lo regular de lo irregular en un plano y sus respectivos procedimientos de control, se encuentran completamente rebasados por la dinámica de crecimiento demográfico y por la migración. Dicho instrumento resulta inoperante porque pretende regular un fenómeno social complejo de una forma meramente técnica-administrativa. Por lo tanto, considero que está destinado al fracaso, y lo único que ha logrado es mantener a una gran cantidad de población en condiciones de precariedad.

#### **IV.2. LA PROPIEDAD SOCIAL COMO RESERVA PARA EL CRECIMIENTO URBANO Y LA SITUACIÓN DE LAS TIERRAS EJIDALES**

La Ciudad de México, continúa su crecimiento y expansión urbana, aunque en tasas considerablemente menores comparado con décadas anteriores. El crecimiento se desborda hacia la única área libre de la ciudad: el suelo de conservación. El crecimiento al sur de la ciudad tiene la particularidad de presentarse en condiciones de irregularidad jurídica y con altos grados de pobreza. Esto es consecuencia de la inexistencia de políticas públicas adecuadas, programas de gobierno, y reservas de crecimiento urbano para la población de menores ingresos.

Entonces, aunque se declara que las características ambientales del suelo de conservación son un recurso estratégico para la ciudad, al mismo tiempo este suelo representa la única reserva de crecimiento urbano. En el caso de las tierras de propiedad social en Milpa Alta, el tipo de tenencia ha sido un factor para impedir, en cierto grado, que la tierra se incorpore libremente al mercado del suelo.

El tema de la tenencia es un factor muy importante para describir la dinámica social de Milpa Alta. Incluso, esta condición es relevante a nivel del Distrito Federal, ya que el 50% de los ejidatario y comuneros de la entidad habitan en Milpa Alta. También es la única delegación que está conformada casi al 100 por ciento por propiedad social, el 93 por ciento es comunal y sólo el 7 por ciento ejidal. En el Capítulo I, se argumentó que el tipo de tenencia de la tierra determina el proceso de urbanización, la propiedad social presenta rasgos distintivos que han caracterizado la forma de ocupación del territorio en la Ciudad de México.

San Antonio Tecómitl es el único de los pueblo de Milpa Alta que se encuentra asentado en tierras de propiedad ejidal, además es el poblado que presenta la mayor cantidad de población y las más altas tasas de crecimiento. En gran parte el crecimiento se presenta, porque el pueblo se ubica en un "conector

urbano”, es el paso obligado desde el suroriente para entrar al Distrito Federal. Aunque no tuvimos forma de comprobarlo en la investigación, históricamente ha sido más frecuente la venta de las tierras ejidales que las comunales (Azuela, 1989; Cruz, 1995). Por lo tanto, en el caso de San Antonio no sabemos en qué medida la tenencia de la tierra explica el alto crecimiento urbano, en relación con los otros pueblos que se encuentran sobre bienes comunales.

Durante el desarrollo de esta tesis, los miembros del comisariado ejidal estaban realizando reuniones con el Registro Nacional Agrario RAN para la certificación del ejido. En el proceso de certificación, el RAN realiza las mediciones del ejido y se determinan las áreas de asentamiento humano, uso común y superficies parceladas; después se actualiza el censo de los ejidatarios, y se regularizan los derechos sobre la superficie parcelada; es decir se entregan certificados parcelarios. A través de este proceso se reconocen dos tipos de poseedores: ejidatarios o avecindados, en el caso de estos últimos deben contar con la aprobación de la Asamblea Ejidal. Una vez que el ejido está certificado, los miembros del núcleo pueden optar por el dominio pleno, lo cual convierte su parcela en propiedad privada.

Es interesante preguntarse ¿qué ocurrirá una vez que el ejido este certificado?, de acuerdo con lo que escribí en el Capítulo II, existen diversos interés sobre el territorio. Muy probablemente para los ejidatarios que se dedican al negocio del fraccionamiento de tierra, optar por el dominio pleno representará una excelente oportunidad comercial, con lo cual podrán incorporar libremente las tierras al mercado de suelo. Más allá de esta especulación, es innegable que la liberalización del ejido con las reformas del 92, ha aumentado la incorporación de estas tierras al suelo urbano (Cruz, 2011).

Hasta el momento, el ejido de Tecómitl no está certificado y mucho menos cuenta con dominio pleno. Por lo tanto las tierras conservan su carácter de inalienables, inembargables, e imprescriptibles. A pesar de lo que dicta la ley, estas características no han impedido la urbanización sobre las mismas, realizándose de manera informal. Los habitantes avecindados cuentan con *documentos de posesión*

emitidos por el comisariado ejidal, lo cual indica que las autoridades ejidales están solapando la venta de la tierra en condiciones de irregularidad.

Muy acorde con la situación agraria a nivel nacional, la relación ejido-autoridad es manejada a nivel federal, la delegación es excluida a pesar de la facultad que tiene para regular el territorio. Azuela (1991) lo denomina como el “encapsulamiento” de la cuestión agraria. Un ejemplo, es la certificación antes mencionada, la delegación no tiene poder de decisión a pesar de las fuertes consecuencias urbanas que podría tener. Así mismo, (como ha ocurrido en todos los ejidos del país) la acción ilegal de la venta de tierras jamás ha devenido en algún proceso penal contra el comisariado o miembros del núcleo ejidal. En San Antonio está presente “el acuerdo social” para no responsabilizar a los ejidatarios por la venta de sus tierras; acciones que Aguilar y Santos (2011: 99) identifican como parte del clientelismo y paternalismo oficial hacia estos grupos. Incluso, como señalaban Azuela y Cancino (2011:170) “tales prácticas están a tal grado institucionalizadas, que cualquier pretensión de erradicarlas con la ley en la mano traería una grave alteración del orden social”.

Entre los miembros de la comunidad existe una situación ambivalente respecto a la urbanización. Por una parte, es generalizado el sentimiento de nostalgia por la pérdida del paisaje natural y su cultura, los originarios culpan de “invasores” a los avecindados y consideran que dañan a la comunidad con sus “malas costumbres de ciudad”. Por el otro lado, justifican que la pobreza los obliga a vender lo único que tienen: sus tierras; también mencionan que las nuevas generaciones ya no quieren ser campesinos y por eso el campo queda abandonado y tiene que venderse.

Considero que la descapitalización del campo es una de las principales causas para la venta de tierras, ya que genera improductividad y baja rentabilidad económica. En Milpa Alta existe una agricultura bimodal, se encuentra la industrial y la de subsistencia; esta última es insuficiente para mantener económicamente a una familia, su abandono convierte a la tierra en un bien estático. Los subsidios que

reciben, económicos o en especie son insuficientes para generar un producto competitivo con el mercado neoliberal; por lo tanto las familias, sobre todo las nuevas generaciones no consideran la agricultura como un negocio rentable.

Considerando el alto grado de pobreza de los habitantes de la delegación, ¿Quién podría culpar a los ejidatarios por utilizar uno de los pocos recursos que tienen? Es decir, en su mayoría la venta de las tierras no se realiza con fines especulativos, es consecuencia de una necesidad económica, muchas veces apremiante. En ciertas ocasiones, las tierras se rematan para solventar una dificultad económica; la venta les permite: financiar un negocio, atender la salud de un familiar o pagar una deuda.

En esta tesis se mencionó reiteradamente la responsabilidad y el poder de decisión de los ejidatarios sobre la urbanización; la intención no fue pintarlos como los “malos del cuento”. El poder de decisión recae en que son ellos (en lo individual) quienes deciden qué parcela vender, establecen el tamaño y cantidad de lotes, otorgan constancia de posesión y son un actor clave para la introducción de los servicios. En otras palabras, son ellos y no el gobierno local quienes organizan el territorio y los procesos de urbanización.

Entonces tenemos dos situaciones que se confrontan en el ejido: la que dicta la ley y establece las tierras como inalienables, imprescriptibles e inembargables, de propiedad colectiva y para sustento de la comunidad; contra la real, de un campo en gran medida abandonado, con fuertes presiones para satisfacer las demandas habitacionales de los sectores de menores ingresos.

### **IV.3. LA IRREGULARIDAD COMO UNA CONSTANTE DEL DESARROLLO URBANO Y UN “MAL NECESARIO”**

San Antonio Tecómitl presenta la irregularidad en dos aspectos: el urbano y el agrario. El primero es el más relevante por sus implicaciones en la vida de los habitantes de los AHI. El segundo, no de menor importancia, es la falta de certeza jurídica en la propiedad, “un terreno tuyo que no es tuyo”.

En el análisis que se realizó del caso de estudio, se argumentó que la irregularidad no es un mero adjetivo, sino un fenómeno social presente a lo largo de todo el proceso de poblamiento, ya que las acciones que lo conforman se encuentran al margen de los marcos normativos: la venta de la tierra, la ocupación, el acceso a los servicios y las acciones de la autoridad. Inicialmente la irregularidad es una categoría del ordenamiento urbano, se basa en una estructura de opuestos, donde existe una conformación regular, que cumple con el orden establecido; y por el contrario, la irregularidad, que se encuentra fuera de dichos parámetros. Los procesos irregulares de ocupación del suelo contravienen los ordenamientos jurídicos, es por eso que la condición jurídica es el referente para definir lo que es irregular.

En el Capítulo teórico se hizo énfasis en que la irregularidad es una parte constitutiva del desarrollo urbano en la Ciudad de México, (Connolly, 2012; Duhau y Giglia, 2008), tanto de su pasado como de su presente. Históricamente en la construcción de la ciudad, siempre han existido procesos de producción irregular del hábitat, por un momento se creyó que los programas de desarrollo urbano podrían erradicar ese “mal”. Sin embargo, es una de las características más distintivas y permanentes de nuestras ciudades.

Autores como Connolly (2012) sostienen que la irregularidad no es una falta de normas, sino que responde a procesos que conllevan sus propias reglas. “Los procesos no carecen de orden, se desarrollan con reglas bien entendidas que aplican quienes intervienen en su creación y transformación: los

compradores y vendedores de terrenos, los líderes de organizaciones de colonos, los funcionarios que los atienden, entre otros” (Connolly, 2012:381).

En el caso de San Antonio, se describió con detalle cada fase del proceso de poblamiento irregular:

- a. la compra del terreno fuera de casco urbano y sobre tierras ejidales,
- b. la construcción de una vivienda sin atender a los reglamentos y los procesos administrativos,
- c. el acceso a los servicios, “colgándose” de la luz y conectándose informalmente a la red de agua
- d. la actuación de las autoridades: no sancionar a los habitantes, otorgar materiales de construcción y servicios a cambio de favores políticos.

Se puede afirmar que la situación en San Antonio es congruente con lo que argumenta Connolly, los vendedores, compradores y autoridades tienen claramente establecidas las reglas, todos conocen y juegan su respectivo papel. Durante varios años, se han dado estos procesos de ocupación irregular. Es interesante comentar que los cambios de partido político al frente del gobierno delegacional no han modificado los procesos; es decir, los partidos acuden a los mismos mecanismos para beneficiarse políticamente.

Cuando se conversa con los ejidatarios, ellos adjudican toda la responsabilidad a los “invasores” (avecindados) y a la falta de acción de las autoridades delegacionales. Gracias a las omisiones de las autoridades, los asentamientos humanos continúan creciendo, y son presentados como un botín político en tiempo de elección. Por otra parte, los ejidatarios difícilmente asumen que la venta de tierra es lo que origina la ocupación irregular, hay un acuerdo social para no “acusar” a los miembros de la comunidad por la urbanización del ejido. A ello se suma, que no suelen aplicar la categoría de irregular para los pobladores originarios que habitan en los asentamientos, ya que ellos tienen el derecho ancestral de ocupar esas tierras.

En lo referente a las causas de la irregularidad, desde mi postura, estoy de acuerdo con Cardoso (2003) que atribuye la causa a una dimensión estructural, relacionada con una incapacidad sistémica por parte del Estado para garantizar el acceso a la vivienda de la población. En otras palabras, es la incapacidad por parte de los gobiernos y los formuladores de política pública para generar programas de acceso al suelo y a la vivienda adecuados para los sectores de menores ingresos.

Hay un punto que hace falta aclarar, ¿Por qué este apartado se titula *la irregularidad como constante del desarrollo urbano y un mal necesario?*, de acuerdo con lo que se declaró en el Capítulo I, y se reiteró en el presente, la irregularidad ha sido una constante en los procesos de crecimiento de la ciudad desde la década de los cuarenta. No sólo es importante por su presencia a lo largo de la historia urbana, también por la dimensión del fenómeno, al producir más del 50 por ciento de la ciudad.

Con respecto al “mal necesario”, en la revisión de la literatura y en el caso del estudio, se pudo observar que la irregularidad representa una oportunidad para mucha población. En principio, los mercados irregulares de tierra son una opción más económica y asequible que la oferta formal, si se cotiza en la misma periferia un predio de las mismas dimensiones pero en el mercado formal, este tiene un costo hasta 5 veces más elevado<sup>10</sup>. La diferencia se debe a que el predio irregular no cuenta con documentos legales, tampoco tiene servicios, ni pavimentación. Así mismo, no tiene que pagarse por la escrituración del predio, y además se cuenta con facilidades de pago que no es tan sujetas a un crédito o garantía formal, son de palabra. Como ya he reiterado, esta representa la única oferta de suelo para vivienda a la que puede acceder la población de menores ingresos.

---

<sup>10</sup> Comparación realizada entre dos predios de 200 metros cuadrados, uno de los predios está en un fraccionamiento ubicado en la delegación Tláhuac tiene un costo de un millón quinientos mil, mientras que un terreno de las mismas dimensiones en uno de los asentamientos de Tecómtil tenía un costo de 280 mil pesos. Entre los dos predios hay 5 kilómetros de distancia. La información fue consultado en los sitios: [www.casas.trovit.com.mx](http://www.casas.trovit.com.mx) y [www.vivanuncios.com.mx](http://www.vivanuncios.com.mx) el día 5 de enero de 2015.

La ocupación irregular, también beneficia económicamente a los vendedores. Una vez que la tierra que les servía de sustento deja de serlo, vender la parcela les permite invertir el dinero en un negocio, en Milpa Alta es muy común que se adquiera un microbús o un taxi, para así generar una fuente alternativa de empleo. Por último y quizá los más beneficiados son las autoridades locales, los partidos políticos o los líderes. Las precarias condiciones de vida, la carencia de infraestructura y servicios, provoca que sea más fácil utilizar a los habitantes con fines políticos, sobre todo en época electoral. En consecuencia, para los gobiernos locales la existencia de asentamientos irregulares es una condición muy conveniente que puede inclinar la balanza a su favor en las elecciones.

#### **IV.4. LA ORGANIZACIÓN DEL TERRITORIO RESPONDE MÁS A LOS USOS Y COSTUMBRES QUE A LA PLANEACIÓN INSTITUCIONAL**

El planteamiento de jurisdicciones de Ford (1999) es útil para comparar los usos y costumbres contra la planeación institucional en la configuración del territorio. En el caso de San Antonio encontramos que existe una sobreposición entre ambos, sobreposición que está en confrontación por el control del territorio. Los usos y costumbres representan un tipo de jurisdicción orgánica, mientras que la planeación institucional es sintética. Por supuesto ninguna de las dos es “completamente orgánica” o “completamente sintética”, presentan combinaciones, sin embargo se categorizaron en base a sus generalidades.

Retomando el Capítulo teórico, una jurisdicción de tipo orgánica se presenta como una cuestión espontánea y autónoma, sus habitantes reconocen el espacio como tradicional, auténtico y sagrado; es decir culturalmente significativo. El espacio de una jurisdicción orgánica se rige por normas y valores culturales. Las personas tienen un fuerte vínculo con el territorio, su identidad y cohesión dependen del

control sobre este y cuando se ve amenazado, lo defienden en términos de autonomía, autodeterminación y preservación cultural.

Por otra parte, las jurisdicciones sintéticas son creadas por alguna institución gubernamental, son impuestas desde “el exterior” y desde “arriba”. Los grupos sociales definidos por una jurisdicción sintética, no conforman un grupo previo. “Un gobierno puede crear una jurisdicción con el fin de facilitar la aplicación de la ley, la recaudación de impuestos, la recopilación de datos estadísticos o la prestación de servicios” (Ford, 1999:205; traducido). Las personas no tienen un apego a las jurisdicciones sintéticas, están “de paso” en dicho espacio, no forma parte de su constitución identitaria. Se valora en términos cuantitativos y racionales, los fines de la jurisdicción son principalmente instrumentales.

Los poblados de Milpa Alta cuentan con una larga historia de ocupación del territorio, durante el siglo XII se arribaron a la demarcación tribus chichimecas; posteriormente, en siglo XV una invasión de siete tribus aztecas sometió a estos grupos, uno de ellos conformó el actual pueblo de San Antonio, los habitantes reconocen el territorio como propio por más de cinco siglos. La fiesta más importante se celebra el 13 de junio, el día de San Antonio de Padua, santo patrono del pueblo que se apareció en la Olla de Piedra, este hecho se considera el momento fundacional del pueblo.

Se pueden encontrar varios de los elementos que menciona Ford, en el surgimiento del poblado de San Antonio, por una parte su ocupación responde a un proceso prehispánico de expansión territorial. Posteriormente, la fundación del pueblo se basa en una historia mítica, que atribuye a la aparición de un santo la fundación de un sitio sagrado, en dicha fecha tradicionalmente se festeja con procesiones, grupos musicales y bailes.

Respecto a la definición del territorio, culturalmente su concepción responde a una jurisdicción orgánica, sin embargo la delimitación territorial del ejido y la actual delegación fueron generadas por entidades del gobierno. La delimitación y nombres del territorio han cambiado a lo largo de la historia,

durante los siglos XV y XVI se llamaba Malacachtepec “Lugar rodeado de cerros”, en la colonia española fue denominado “La Asunción Milpa Alta”, en el siglo XIX Municipalidad de Milpa Alta y a partir de 1929 se convierte en un delegación política del Distrito Federal.

La delimitación de Milpa Alta fue establecida en 1929, las delegaciones se configuraron con fines administrativos (instrumentales), para facilitar la aplicación de la autoridad y el poder gubernamental sobre el territorio. La creación de poligonales (delegacional, casco urbano, asentamientos irregulares) permite territorializar los ámbitos de competencia de gobierno, es una forma de control impuesta desde “el exterior” y desde “arriba”.

En el caso del suelo de conservación y los asentamientos irregulares, encontramos ejemplos de jurisdicciones de tipo sintética, su creación se realizó por funcionarios con fines técnico-administrativos, muy probablemente en un mapa desde un escritorio. Las poligonales de ambos, han cambiado a lo largo del tiempo para “actualizar” la información, de acuerdo con los programa de ordenamiento territorial. Son categorías impuestas “desde arriba”, que no forman parte de la identidad de los pobladores que habitan en ellas, por lo tanto son fácilmente modificables por las decisiones de los funcionarios.

Regresando a la caracterización de jurisdicciones orgánicas, el espacio de una jurisdicción orgánica se rige por normas y valores culturales. Las personas tienen un fuerte vínculo con el territorio, su identidad y cohesión dependen del control sobre él y cuando este se ve amenazado, lo defienden en términos de autonomía, autodeterminación y preservación cultural.

Milpa Alta es un buen ejemplo de lo anterior, claramente el territorio es un elemento fundamental de su identidad. La condición de pobladores originarios les da poder para decidir sobre la organización, administración y regulación del suelo. También, les permite justificar la autonomía en sus decisiones, y es el mayor de sus recursos discursivos para defender el territorio. En el capítulo dos, se dieron varios ejemplos

de cómo el territorio se rige más por las normas y los valores culturales: la distribución de tierras, la herencia, el acceso a los servicios.

¿En qué me baso para afirmar que la organización del territorio corresponde más a los usos y costumbres que a la planeación institucional? O en otras palabras, que tiene más valor la jurisdicción orgánica que la sintética ¿cómo se refleja esto en el territorio? La jurisdicción orgánica es la autoridad o poder que ejercen los miembros de la comunidad sobre el territorio, mientras que la jurisdicción sintética es la del gobierno. En el caso de los asentamientos humanos irregulares, la determinación de la categoría de irregular ha sido impuesta desde “arriba”, por el gobierno local. Esta categoría no es fija, puede modificarse y no conforma parte de la identidad de los pobladores. En tanto que la condición de poblador originario, categoría construida socialmente por la propia comunidad, se considera como natural, y es un elemento constitutivo de la identidad de los milpaltenses. En base a ella, un poblador que habita en un asentamiento irregular defiende sus derecho a ocupar el territorio y tener servicios, ya que tiene más relevancia en el territorio ser originario que ser irregular, de hecho ellos mismos no se autodenominan “habitante irregular”.

Lo mismo ocurre con el suelo de conservación, muchas veces los propios pobladores no saben que habitan en él. El SC fue una condición impuesta desde el gobierno estatal, está no tiene significado en el territorio para los habitantes. Sin embargo, por normatividad, el SC establece condiciones en Milpa Alta respecto al uso del territorio. ¿Por qué no se respetan estas condiciones? Nuevamente, podríamos argumentar que los habitantes eligen no cumplir con la normatividad porque no es significativa para ellos, quizá ni siquiera sepan que existe. Por el contrario, respecto a los usos y costumbres, si se contraviene una norma social, las acciones del individuo tienen consecuencias significativas para la comunidad, las normas sociales son importantes porque tienen cargas culturales, dictan como debe de comportarse un individuo.

Entonces, las normas sociales se consideran legítimas porque representan las reglas del juego de la comunidad. Actuar acorde con ellas es más importante que cumplir con la normatividad urbana, que es una condición lejana y ajena. Por supuesto en el caso de ser contrarias, como en los asentamientos irregulares, dichas jurisdicciones entran en conflicto. Es una confrontación entre el gobierno local y los pobladores, el trasfondo del conflicto es por el control del territorio. Considero que uno de los factores que explican porque las autoridades “no pueden detener” el crecimiento urbano, es que el control sobre el territorio lo tienen los pobladores y no los funcionarios de la delegación.

Como último ejemplo está el caso de la Jefatura de Verificaciones, el funcionario debe actuar conforme lo establecen los manuales administrativos (jurisdicción sintética)<sup>11</sup>. Una vez que ha procesado un expediente y el resultado es una clausura o demolición, el funcionario tiene que ejecutar una resolución administrativa. Como se explicó en el capítulo tres, lo que ocurre en la realidad, es que el funcionario debe mediar con los pobladores que interceden solicitándole no demoler la construcción; como miembro de la comunidad no puede actuar en contra de “su propia gente”. Aunque sea funcionario de la delegación su compromiso y lealtad debe velar por los intereses de la comunidad y no de la delegación; esto explica porque el funcionario no ejecuta las resoluciones. De tal manera, que una decisión que desde el exterior podría catalogarse como objetiva y clara, en realidad implica un conflicto moral, el sentido de que tiene implicaciones para la vida personal y familiar del funcionario. Nuevamente, las normas de la comunidad (orgánicas) tienen más significado e implicaciones que las institucionales (sintéticas). Más que hablar de procesos de corrupción o de que los funcionarios no hacen su trabajo, creo que debería considerarse que en el caso de San Antonio, y en general de la delegación Milpa Alta, la función pública se realiza en contexto verdaderamente complejo.

---

<sup>11</sup> El procedimiento completo puede consultarse en el Capítulo III, en el apartado III.3. Los procesos de atención a los asentamientos humanos irregulares en el proceso de control y sanción.

#### **IV.5. LA IMPLEMENTACIÓN DEL ORDENAMIENTO INSTITUCIONAL EN EL TERRITORIO Y SUS EFECTOS**

En este apartado se explicará uno de los mayores conflictos en la implementación del ordenamiento territorial: la creencia de que una norma tendrá una repercusión absoluta en el territorio. Sobre todo en la esfera del derecho, esta idea es muy común, se considera que al dictar una norma, una vez que se aplique se verá inmediatamente reflejada en el territorio. Como si el documento jurídico por sí mismo tuviera la capacidad de incidir directamente, se presupone una franca relación entre la norma y el territorio. Sin embargo, esto no es así, un conjunto de normas tienen que pasar por un “filtro social”; es decir, los aspectos jurídicos se insertan en una sociedad, donde preexisten ciertas dinámicas. Los distintos actores manipularan y aplicaran el conjunto de normas, y posteriormente tendrán efectos en el territorio; efectos que quizá distan del objetivo principal de la norma.

Entonces, existe una expectativa social de cómo debería regularse algo<sup>12</sup> (juridificación), y esta se materializa en la esfera del derecho, su resultado es la generación de: leyes, normas, reglamentos, programas, etcétera. Los encargados de implementarlas esperan que la sociedad los asuma, y se comporten como “lo dicta la ley”. El problema es la forma en que el derecho “baja” a incidir en la vida social, “la tendencia a creer que la enunciación de un discurso normativo es suficiente para producir un “efecto jurídico” (Azuola, 2006:97; en Ruiz, 2015:7). Es lo que Ruiz (2015:7) ha identificado como la distancia entre lo que dicta un ideal normativo y los resultados de su implementación. Cuando se habla de marcos jurídicos y su aplicación en el territorio, no basta estudiar sus instrumentos (leyes, programas, normas o manuales administrativos); es decir la esfera abstracta del derecho. Para comprender que ocurre en la implementación se debe conocer como las normas son asumidas y utilizadas en la vida social, así como los efectos que tienen.

---

<sup>12</sup>Por ejemplo como debería de regularse el suelo de conservación, el comercio informal, los derechos de los animales.

En cuanto a las jurisdicciones, otro de los aportes teóricos de Ford es el de los límites. Él señala que los límites no son reales porque estén dibujados en un mapa, los límites existen porque se hacen reales a través de las prácticas sociales recurrentes. Con límites me refiero, por ejemplo a los que dividen el suelo de conservación del suelo urbano; a partir de cierta línea, en el territorio aplican regulaciones diferentes. La línea del suelo de conservación no existe materialmente en el territorio, no es una reja que divida el uno del otro.

La línea del SC y su superficie existen porque son recreados en el campo social: las prácticas institucionales, los estudios académicos, los discursos ecológicos, etcétera; estas prácticas son las que hacen real. Por ejemplo, si alguien quisiera sacar una licencia de construcción para un proyecto en Tlalpan, la delegación no lo permitiría porque está en suelo de conservación; si se quisiera establecer un proyecto industrial de producción de maíz a gran escala con ciertos procesos químicos; la Secretaría de Medio Ambiente lo impediría porque esos materiales contaminan el suelo de conservación; así se podrían numerar diversas situaciones donde las prácticas son las que recrean y establecen el ordenamiento.

En este punto me gustaría abordar lo que considero *el meollo del asunto*, que se refiere a las facultades de los gobiernos locales para ordenar el territorio, entendido este como un objeto donde “las cosas se pueden poner en su lugar”. ¿En que se basa la capacidad del gobierno local para organizar el territorio? Por supuesto, además de las facultades otorgadas por los marcos jurídicos. Considero que la capacidad de decisión se basa en la existencia de poder político, económico, social e incluso moral.

En el caso de San Antonio y el gobierno delegacional ¿La delegación tiene poder en este sentido? Sí, pero de una forma muy acotada. A continuación describiré como está repartido el poder de decisión en el caso de estudio: 1) los ejidatarios son los dueños de la tierra, los poseedores del recurso económico; 2) lo que rige el comportamiento social son los usos y costumbres sobre las institucionales; 3) nos encontramos en una crisis social en la que el gobierno (en los tres niveles) tiene una poca o casi nula credibilidad, el poder

moral está en los otros miembros de la comunidad (curas, profesores, ancianos) ; 4) quizá la única carta que tiene la delegación es el poder político, que lo ejerce a través de su capacidad de negociación y sus infalibles herramientas: clientelismo y paternalismo. Por lo tanto, el poder lo tienen los miembros de la comunidad. Es probable, que esta explicación reduzca bastante las dinámicas de la organización territorial, empero me parece una explicación viable para responder la pregunta de investigación.

#### **IV.6. SOBREPOSICIÓN, SOBREGULACIÓN Y SECTORIZACIÓN ENTRE LOS INSTRUMENTOS DEL ORDENAMIENTO**

De acuerdo con Azuela y Cancino (2011) uno de los grandes problemas en materia de legislación urbana es la sectorización de los ordenamientos urbanos y ecológicos, en los capítulos precedentes se describió la importancia del tema, uno de los aspectos centrales es la confrontación de origen, entre lo urbano y lo ambiental. En otras palabras, parten de dos visiones e ideologías distintas, que deslinda los dos tipos de ordenamiento. La confrontación entre ambos se vuelve más evidente cuando regulan el mismo espacio, el caso más extremo es que el ordenamiento ecológico se enfoca en los aspectos meramente ambientales, negando la presencia y dinámicas sociales en el mismo territorio. La sectorización de los ordenamientos está relacionada con la tendencia a la especialización del campo ambiental, ya no solo se divide en el ambiente natural, sino en cada de uno de sus componentes cada vez más especializados. Lo cual considero que “encierra” los temas ambientales en sí mismos, separándolos de los aspectos urbanos y sociales, esta tendencia genera una visión sesgada del territorio. Considero que los ordenamientos ecológicos plantean una visión de protección tan rígida y desvinculada de los aspectos sociales, que se convierte en imposible de cumplir.

El otro gran problema de la legislación en la sobreposición de normatividades. Desde los años ochenta se han decretado numerosos instrumentos para proteger las condiciones ambientales del territorio. En el caso de Milpa Alta, además de los programas generales ecológicos y urbanos, encontramos:

- a. Programa de Protección Ambiental del Distrito Federal,
- b. Programa de Retribución por la Conservación de Servicios Ambientales en Reservas Ecológicas Comunitarias,
- c. Programa para el Desarrollo Rural Sustentable de Milpa Alta 2009,
- d. Plan Rector de las Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal,
- e. Decretos de Áreas Naturales Protegidas y de Valor Ambiental,
- f. Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario y Rural Sustentable 2013-2018; entre otros

Hay una tendencia a la sobrerregulación de los campos ambientales y urbanos (Aguilar y Santos, 2011), en el caso del suelo de conservación parece que supuestamente entre más regulaciones existan, más protegido está el territorio. Sin embargo, considero que se genera el efecto contrario, porque provoca confusión, descoordinación y dificultad para distinguir la jerarquía y competencia de las entidades de gobierno, además de la duplicidad de funciones. La ambigüedad normativa y de competencias institucionales es un problema complejo, al respecto Azuela afirma “que resulta inverosímil pensar que se va a imponer una sanción jurídica a un funcionario por no haber actuado conforme a las previsiones de los planes y programas, cuando estos pueden ser interpretados de tantas maneras” (Azuela, 2013:60)

De la misma manera, existe la posibilidad de que existan severas contradicciones entre los instrumentos de regulación del mismo campo. Los instrumentos son realizados por diferentes equipos de especialistas, es muy factible que no utilicen la misma terminología ni los mismos criterios. Esto se sumaría a las problemáticas ya citadas, entonces se dificulta aún más el entendimiento y por lo tanto la aplicación de los mismos (Aguilar, 2011). “En suma, los principales obstáculos jurídicos al ordenamiento territorial

urbano y ambiental no se derivan de algún obstáculo fuera del sistema, sino de contradicciones dentro del propio sistema” (Azuela, 2013:74).

La actuación y responsabilidades de los funcionarios públicos se encuentran definidas en manuales administrativos y reglas de operación e las instituciones. Se podría suponer que los funcionarios cuentan con un marco que establece claramente cómo deben actuar; empero en las entrevistas realizadas para esta tesis fue evidente que cuentan con un margen de libertad de acción y deben considerar diversos factores para tomar decisiones, entre ellos interpretar ambigüedades normativas. Por otra parte, muchas veces son considerados burócratas autómatas, culpables de los “males de la ciudad” por omisiones intencionales; es decir, son lo peor de lo peor. En el caso de los funcionarios que entrevisté en la delegación Milpa Alta<sup>13</sup>, existía una verdadera preocupación y compromiso con los problemas ambientales del suelo de conservación, así como una visión muy crítica de la cuestión.

Otro de los grandes problemas es la sectorización de las instituciones, afirmo que se encuentran sectorizadas porque cada una de ellas organiza el territorio desde su área de especialidad. “Cada sector, cada secretaría y cada nivel de gobierno reivindican para sí una cierta autonomía para privilegiar la visión de las cosas que prevalece en el personal que los integra” (Ugalde, 2010:107). En consecuencia, no existe un esquema institucional ni de planeación integral, que contemple el territorio de forma holística; regulando sus distintos aspectos económicos, sociales, ambientales y agrarios.

En este documento no pretendo insinuar que la planeación funcionaria mejor si existiera una sola institución. Considero que el verdadero problema es el tipo de relación entre las instituciones, los procedimientos interinstitucionales se realizan de forma muy burocrática, lo que obstruye la comunicación

---

<sup>13</sup> Las impresiones que plasmo en esta tesis no son producto solamente de una entrevista, sino de reuniones de trabajo durante más de tres años con dichos funcionarios.

y coordinación entre las entidades. Además, hay múltiples procedimientos de intervención, que en el fondo son el mismo, solo que cada secretaría lo realiza en el ámbito de su competencia. Lo que genera duplicidad de las funciones, cada entidad realiza su procedimiento sin que exista comunicación entre ellas, por lo tanto, domina una situación de descoordinación para atender un mismo caso.

Por ejemplo, en el Capítulo tres se describieron casos que ilustran adecuadamente esta situación, la distribución de responsabilidades en el control y atención de las construcciones en los asentamientos irregulares. La Jefatura de Verificaciones vigila si los habitantes cuentan con licencia de construcción; la SEDEMA, los daños provocados al ambiente; y el INVEA Central, el cambio en el uso de suelo. Las tres, cada una interviene en el ámbito de su competencia en el suelo de conservación, con una acotada acción de acuerdo a sus atribuciones. Las acciones están descoordinadas y fragmentadas, en la descripción de los procesos realizada en el capítulo tres, fue evidente que tardan demasiado tiempo: de dos meses a un año, este tipo de política es completamente ineficiente para detener la construcción de viviendas en el suelo de conservación.

Al igual que en el caso de los ordenamientos, la especialización implica que solamente se regula un pequeño ámbito del territorio: su área de intervención correspondiente, lo cual limita la aplicación de las políticas. Por lo tanto tenemos dos grandes obstáculos para la atención del suelo de conservación: la sobrerregulación y las múltiples intervenciones sectorizadas.

#### **IV.7. LA INOPERANCIA, INEFICIENCIA Y AUSENCIA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Durante más de cuarenta décadas se ha empleado la regularización como la política más importante de atención a los asentamientos humanos irregulares. Lo que indica que la política urbana no ha cambiado, y se siguen aplicando las mismas fórmulas: viejos problemas con viejas soluciones. Diversos

autores (Aguilar, 2011; Azuela, 2011; Connolly, 2012; Cruz, 2011; Duhau, 1995) señalan la contradicción e ineficacia de la regularización: no detiene el crecimiento irregular, incluso lo incentiva; es una solución cuando el “daño ya está hecho”, no otorga solución al problema de fondo y además es una respuesta que promueve relaciones clientelares.

A lo largo del desarrollo de esta tesis he argumentado que la irregularidad no es un problema urbano en sí mismo; en el caso de Milpa Alta, en principio es un proceso de poblamiento con dinámicas muy específicas, después se ha catalogado de irregular por contravenir una serie de marcos normativos; estos son impuestos desde las entidades de gobiernos, sin comprender los procesos de ocupación del suelo. Las políticas públicas sobre los AHI tiene una visión muy reducida de la problemática, de hecho la cuestión se reduce a la vivienda (como objeto físico) y no se toman en cuenta los aspectos sociales y económicos. Se ignora que es una situación con un alto grado de complejidad y que obedece a diversas causas.

La irregularidad como categoría se ha visto como un mal urbano, representa lo que no “debe ser” la ciudad. Empero, es un fenómeno que existe, con una dimensión muy significativa. Los discursos urbanos y ambientales hablan de impedir el crecimiento en el suelo de conservación y de luchar en contra de la irregularidad, es decir erradicarla. Es innegable que la categoría de irregularidad genera consecuencias que impactan directamente en la calidad de vida de la población, los habitantes de los asentamientos irregulares tiene condiciones muy precarias: es recurrente la presencia de viviendas de cartón y lámina, el acceso al agua una vez por semana o menos, están lejos de rutas de transporte, equipamiento y servicios. En tanto que los habitantes son “irregulares” tendrán que padecer estas condiciones, ya que no pueden ser apoyados por programas de gobiernos u ONG’s. En este punto, es donde considero se encuentra la mayor falla de la política pública, que mientras llega la regularización, la población debe de sobrellevar su vida con una serie de carencias graves. Entonces, no existe una política pública urbana que prevea y planifique el crecimiento, dejan que los habitantes “solucionen solos sus problemas”; aunque he argumentado la importancia de la producción social del hábitat, esta no es ajena a errores que impactan en la vida urbana: callejones

estrechos, deficiente conexión a las vialidades, falta de espacio públicos, etcétera. Condiciones que podrían preverse si la política pública no ignorara los procesos populares de producción de la ciudad.

La dimensión política de la irregularidad es un factor muy relevante. En este aspecto las delegaciones actúan de la misma manera que la CORETT, utilizan sus facultades para incorporar los asentamientos al suelo urbano como promesa política para conseguir apoyo político. Por ejemplo acuden a los asentamientos en épocas electorales para prometer que van a regularizarlos e introducir servicios; la irregularidad es una condición muy conveniente para utilizar a los habitantes con fines políticos. El negocio político es tan redondo que ha permanecido durante décadas, gobierno tras gobierno.

De la misma forma, independientemente del partido político, es utilizado el esquema priista de la “paz social”. Aplicar a los asentamientos irregulares con políticas como el desalojo, detonan fuertes conflictos sociales, que mermarían el apoyo político a las delegaciones. Entonces deciden implementar métodos que jueguen con los equilibrios sociales.

En el capítulo dos se desarrollaron las políticas que establece el PDDU de Milpa Alta para el tratamiento de los asentamientos irregulares: reubicación, contención y regularización. La reubicación es la política con mayores repercusiones sociales, es un tema muy sensible en la comunidad; la simple demolición de una barda representa una fuerte confortación con los habitantes. Los funcionarios mencionaban que esta política es imposible de implementar. Por otra parte, la contención no tiene ningún efecto real en el territorio, es imposible detener o contener el crecimiento. Por último, la única política aplicable es la regularización. Entonces resulta irónica la actuación del gobierno, porque si de cualquier modo los asentamientos se incorporaran al suelo urbano, entonces sería más sencillo planificar el territorio desde un principio. Cabe señalar, que la aplicación de esta idea no es tan sencilla como parece, existen una serie de candados institucionales que impiden una acción de este tipo por parte de la delegación y el gobierno central, sobre todo los defensores del suelo de conservación son sus más reacios opositores.

La importancia que se le otorgue al suelo de conservación también ha dependido de la relevancia del tema en la agenda pública. Hay momentos donde se ha considerado un tema prioritario y otros donde pasa a segundo término, opacado por temas como: movilidad, seguridad, salud, educación etcétera. Durante los últimos meses de 2015 hubo una oleada de encuentros ciudadanos, mesas de discusión y seminarios respecto a la problemática del suelo de conservación. Es demasiado pronto para saber qué resultados tendrá el renacido interés en el SC; empero, es un tema que pesa en las “buenas conciencias” de ciudadanos y funcionarios sensibles al valor ambiental del sur de la ciudad.

El caso de Milpa Alta presenta una condición ambivalente, por un lado es relevante porque es la delegación con más suelo de conservación. Por el otro lado, no es un caso primordial ya que tiene un crecimiento hormiga, a diferencia de otras delegaciones donde hay grandes fraccionadores, invasiones. Milpa Alta no se presenta en este sentido como un problema apremiante, la situación en la delegación es considerada como tolerable; sumado a ello, está el alto grado de cohesión social de la comunidad, lo cual provoca que el tema de los asentamientos irregulares sea muy sensible, entonces es más fácil “dejarlo pasar”.



CONCLUSIONES



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



## CONCLUSIONES

El suelo de conservación representa un recurso estratégico para la Ciudad de México, para su protección se cuentan con numerosos instrumentos, los más importantes son los programas de ordenamiento ecológico y urbano. Los programas plantean estrategias y métodos de intervención para contener el crecimiento urbano sobre el suelo de conservación; sin embargo durante seis décadas se ha presentado un avance de la mancha urbana a razón de 1 hectárea por día. Esto indica que las políticas para el control del crecimiento urbano no están funcionando, y que además, existe una constante dificultad para la implementación de los instrumentos de regulación por parte del gobierno. ¿Qué factores explican la incapacidad sistémica por parte del Estado para regular el crecimiento urbano en el suelo de conservación?

### PRINCIPALES RESULTADOS DE LA INVESTGACIÓN

El problema antes descrito y la pregunta fueron la motivación para desarrollar la presente tesis. A lo largo de los capítulos, se fueron desarrollando diversos argumentos que comenzaron a responder la interrogante, en el capítulo cuatro se explicaron puntualmente los factores que generan la incapacidad para el control del crecimiento urbano en el suelo de conservación. Para concluir este documento se exponen los puntos más relevantes, así como los principales resultados de la investigación.

La descripción detallada de los procesos de poblamiento en San Antonio permitió caracterizar los mecanismos de ocupación del suelo, y a la vez comprender que los poblados rurales poseen dinámicas

particulares de urbanización. La condición de pobladores originarios es uno de los factores clave en el poblamiento en Milpa Alta, los habitantes originarios son quienes tienen el control y el poder sobre el territorio; ellos organizan, administran y regulan del suelo. La ocupación del suelo está más condicionada por los usos y costumbres que por la normatividad institucional. Este es uno de los argumentos que considero de mayor peso para explicar porque las entidades de gobierno no pueden controlar el crecimiento urbano de los asentamientos irregulares. Además debe señalarse, que entre pobladores originarios no se considera que la ocupación fuera de casco urbano este contraviniendo un principio de orden, para ellos esta acción es parte de su derecho natural a ocupar el suelo, “aunque la delegación diga otra cosa”.

Factores como el crecimiento demográfico natural y la migración son las principales causas de crecimiento urbano en el suelo de conservación. El motivo principal de la migración es la oferta de suelo a bajo costo, que representa la única oportunidad habitacional para las personas de menos ingresos. Por otro lado, la oferta de suelo disponible es consecuencia del abandono del campo y los cambios de vida de la población rural.

La tendencia demográfica indica que continuará el aumento de la población, esta es una condición que no podrá contenerse, sobre todo considerando que Milpa Alta tiene las tasas más altas de natalidad del Distrito Federal. Resulta inverosímil que el gobierno pueda detener o revertir las tendencias, como lo sugiere el Programa General de Desarrollo Urbano del DF. Por lo tanto se espera que continúe el aumento de población y en consecuencia de la vivienda. Entonces, este es un factor que deberían tomar en cuenta las políticas públicas para dejar de “luchar” contra una situación que es incontrolable, es una batalla perdida desde el inicio.

San Antonio presenta dos condiciones que podrían detonar un acelerado proceso de urbanización, una dinámica externa y una interna. La externa es la reapertura de la línea doce del metro, que facilita la

movilidad, y en consecuencia podría incentivar el mercado de suelo y la conurbación con Tláhuac. El interno es la certificación de ejido, una vez que culmine este trámite los miembros del núcleo agrario podrían optar por el dominio pleno, lo que convertiría las parcelas en propiedad privada y podrían venderlas libremente para incorporarlas al suelo urbano.

Regresando al tema demográfico, uno de los problemas centrales en la Ciudad de México, es que mientras continúa el aumento poblacional y la demanda de vivienda, casi se ha agotado el suelo urbano disponible. Esta situación genera una gran presión en el suelo de conservación, porque dicha área representa la única reserva territorial para el crecimiento urbano; contraviniendo el uso de preservación ecológica que se ha determinado en los programas. Por consecuencia, la mayor parte de la urbanización del SC se genera en condiciones de irregularidad.

Respecto a la irregularidad, en el caso de estudio se pudo evidenciar que la irregularidad no es simplemente una categoría urbana; por el contrario se trata de un complejo fenómeno social presente a lo largo de todo el proceso de poblamiento, así como las acciones y relaciones entre los vendedores, compradores y el gobierno. En análisis de San Antonio, también sirvió para demostrar como los procesos de producción irregular del hábitat continúan siendo una de las características constitutivas de la ciudad, en sus dimensiones físicas, jurídicas, económicas y sociales.

Después de revisar a diferentes autores acerca de las causas de la irregularidad, coincido con Cardoso (2003) que plantea que es resultado de una incapacidad sistémica del Estado para garantizar las condiciones económicas y sociales, que permitan a la población acceder a la vivienda. Sin embargo, no creo que la irregularidad sea un problema en sí mismo, se trata de un proceso de producción social que no está reconocido por el Estado. Por lo tanto, considero que los formuladores de política pública deberían de retomar y apoyar la autoproducción de vivienda, facilitando su incorporación a la ciudad de manera planificada. También es cierto, que la irregularidad es una condición perpetuada por el Estado, en todos sus

niveles de gobierno. En el marco contextual se argumentó que la irregularidad es un *caldo de cultivo* para las relaciones clientelares entre los gobiernos y la población. Realidad que se manifestó en el caso de estudio, el clientelismo no solamente se presenta en tiempo de elecciones; sino que se ha vuelto la vía para la gestión de infraestructura y de servicios en los asentamientos irregulares de San Antonio y en general de toda la demarcación.

En el capítulo tres se especificaron los procesos de intervención para el control de los asentamientos, se encontró que los procesos son complicados, largos, burocráticos e ineficaces; por consiguiente, tienen muy bajo impacto para la inhibición del crecimiento urbano. En primer lugar, porque comienzan una vez que ya existe la construcción, es decir “cuando el daño ya está hecho”. Por otra parte, con la creación del Instituto de Verificación Administrativa del D.F. (*INVEA*), se centralizaron las actividades de verificación en un organismo estatal; quitando las facultades que tenía la delegación para la inspección, suspensión y clausura. Desde el 2010, las delegaciones carecen de facultades para actuar directamente en el territorio, entonces deben solicitar la intervención del INVEA, lo cual hace que los procedimientos sean más largos y de difícil seguimiento.

Otro problema institucional es la sectorización de las instituciones. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (*SEDUVI*), la Secretaría de Medio Ambiente (*SEDEMA*), la delegación Milpa Alta y el INVEA son las entidades que tienen atribuciones en el territorio. En el análisis de sus facultades y atribuciones se descubrió que existen duplicidad de funciones, ambigüedades y vacíos en la distribución de competencias; además es común la falta de comunicación y la descoordinación. La suma de estas situaciones genera que las intervenciones en los AHI se realicen de forma atomizada, las instituciones en vez de sumar esfuerzos realizan sus procesos de forma unilateral y con acciones muy acotadas.

## CONCLUSIONES

Así mismo, anteriormente expliqué que esta sobreestimada la capacidad del Estado para imponer un orden urbano, facultad respaldada en la existencia de un marco normativo. Parecería que existiera una relación directa entre las normas y el territorio, y que estas producen un efecto inmediato, organizando las acciones humanas en el territorio. Sin embargo, primero la sociedad debe apropiarse del discurso normativo, y después los aplicará cumpliendo ciertos criterios. De esta manera, los encargados de interpretar y aplicar las normas tienen un margen de libertad decisión, y finalmente también influye la forma en que responde la población a quien pretende aplicarse dicha norma. Entonces no importa que tan “objetiva” e “infalible” pueda ser considerada una norma, su éxito depende de cómo es asumida socialmente.

En el caso de estudio se evidenció que los factores sociopolíticos son los más relevantes para explicar la falta de intervención gubernamental, sobre todo para controlar el crecimiento urbano. En primer lugar, porque el caso de San Antonio y Milpa Alta presentan un complejo fenómeno social. En segundo lugar, la aplicación a *rajatabla* de la normatividad generaría una enorme inconformidad social; circunstancia que deben cuidar los funcionarios para no mermar el apoyo político al partido en el poder.

Por último, y no menos relevante, es el de las políticas públicas. Un hecho no muy evidente, pero que ha tenido muchas repercusiones es el discurso ideológico que fundamentó los programas ambientales, la génesis del ordenamiento ecológico surgió en franca rivalidad con el desarrollo urbano, “la ciudad es el gran mal que invade al medio ambiente”. En este sentido, la respuesta ha sido impedir el crecimiento en el suelo de conservación y luchar contra la urbanización irregular, es decir erradicarla. El PGDUDF plantea que deberían desocuparse las áreas de los AHI, y ofrecer alternativas de vivienda para población. A nivel general, es quizá por la incapacidad de resolver el tema habitacional, que no se ejecutan con frecuencia desalojos, por supuesto sin mencionar el tema político. Los opositores más reaccionarios de la urbanización en el SC

argumentan que deberían desalojarse todas las viviendas irregulares<sup>14</sup>, cabe señalar que existen 50,703 viviendas en esta condición; por lo tanto, estamos en un conflicto bastante importante para la urbe, la problemática rebasa las capacidades, técnicas, económicas y políticas de los gobiernos locales y estatal. Como se argumentó anteriormente, la práctica de la regularización ha impedido que la política urbana busque nuevas soluciones; del mismo modo la rigidez de los programas y su desvinculación de los aspectos sociales, las convierten en políticas imposibles de ejecutar, y por lo tanto resultan inoperantes.

### APORTES DE LA INVESTIGACIÓN

La investigación realizó aportes en dos aspectos, el primero de ellos fue metodológico, considero que es un planteamiento innovador abordar de forma integral los procesos de poblamiento en el suelo de conservación: los aspectos históricos, sociales, urbanos, jurídicos, administrativos y políticos. Sobre todo en el desarrollo del caso de estudio, se describieron de forma puntual los procesos de ocupación del suelo, lo cual permitió obtener una visión exhaustiva del fenómeno. La considero innovadora, porque generalmente, cuando se estudian problemas de implementación del ordenamiento territorial, el enfoque se centra en los marcos normativos. Los análisis se restringen a la esfera del derecho, analizando vacíos, contradicciones, incongruencias, etcétera; pero no se contempla el papel fundamental de los actores. No se hubiera llegado a los principales resultados de esta investigación, sin las entrevistas que se realizaron a los funcionarios públicos.

---

<sup>14</sup> Durante 2013 un ciudadano interpuso una denuncia en la Secretaría de Medio Ambiente y la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial en contra de los funcionarios de las delegaciones con SC, el argumento fue que permitían la urbanización irregular. Después de todo el proceso legal, la resolución fue que las delegaciones deberían desalojar todas las construcciones irregulares de sus respectivas demarcaciones.

El otro aporte, se refiere propiamente a la entrevista con funcionarios públicos. Es muy importante reconocer que gracias a la apertura de los entrevistados, se pudo obtener información fundamental para comprender los problemas de implementación. El periodo en el que se desarrollaron las entrevistas (los últimos meses antes del cambio de gobierno), así como el trabajo previo con los entrevistados permitió que *me dejaran entrar hasta la cocina*; es decir me permitieron conocer expedientes y procedimientos de primera mano. Se pudo tener una charla bastante franca y directa, los entrevistados tuvieron la confianza de brindar información “delicada”, permitiéndome tener una óptica más clara del fenómeno. En este punto, quiero resaltar que existe una distancia entre el ideal de procedimiento institucional, y las acciones que ellos deben realizar para mantener los equilibrios sociales; información que es casi imposible encontrar en fuentes bibliográficas.

Por otra parte, creo que a la investigación le hizo falta trabajar de forma más directa con los habitantes de los asentamientos humanos irregulares, sobre todo en el caso de los avecindados. Aunque se detallaron ciertas diferencias, creo que se generalizó la forma de habitar el territorio, me parece que hizo falta escuchar la voz tanto de los avecindados, como de los ejidatarios. Me hubiera gustado trabajar con mayor profundidad la descripción de las dinámicas sociales del pueblo. Esto no fue posible por cuestiones de tiempo; empero es un tema que puede ser el pretexto para otros trabajos académicos.

Por último me gustaría señalar, que espero que este documento me permita en lo personal y con suerte a algún tercero, ser la base para una crítica a las políticas públicas de la vivienda en el suelo de conservación. A lo largo del documento se hizo énfasis en que el crecimiento urbano en el suelo de conservación es un fenómeno que no va a detenerse; a ellos se suma que las estrategias de intervención son prácticamente inoperantes. Entonces, por lo menos en el caso de Milpa Alta, existen una serie de mecanismos para aplicar las normas a “medias”, y que los funcionarios no incurran en faltas administrativas. Estamos ante un “teatro” de la protección del suelo de conservación.

## CONCLUSIONES

En este contexto me parece que la raíz del problema es la incongruencia entre el ideal normativo y lo que ocurre realmente en el territorio, por lo tanto me parece urgente un cambio en la forma en que se regula el territorio: el enfoque de los ordenamientos, las normas y los procesos. Creo que una respuesta sería el reconocimiento de los procesos de producción social del hábitat, y la participación activa de los pobladores en las instancias de gobierno para que se planeara en conjunto el territorio, además de respaldar estos procesos con políticas económicas y urbanas.

Montserrat García, 2016



# BIBLIOGRAFÍA



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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



## BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, A., (1991) "La política urbano-regional en México, 1978-1990. La ausencia de bases conceptuales más rigurosas" en *Estudios Demográficos y Urbano*, volumen 6, número 2, mayo-agosto 1991, pp. 283-311.
- AGUILAR, A.; Olvera, G., (1991) "El control de la expansión urbana en la Ciudad de México. Conjeturas de un falso planteamiento" en *Estudios Demográficos y Urbanos*, volumen 6, número 1, enero-abril 1991, pp. 89-115.
- AGUILAR, A., (2009) "Urbanización periférica e impacto ambiental. El suelo de Conservación en la Ciudad de México" en Aguilar, G. y Escamilla I. (coords.), *Periferia Urbana. Deterioro ambiental y restructuración metropolitana*, México, Miguel Ángel Porrúa / Instituto de Geografía UNAM.
- AGUILAR, A., (2013) "Sustentabilidad urbana y política urbano-ambiental. La Ciudad de México y el Suelo de Conservación" en Aguilar, G. y Escamilla I. (coords.), *La sustentabilidad en la Ciudad de México. El Suelo de Conservación en el Distrito Federal*, México: Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, A. y C. Santos, (2011) "El manejo de asentamientos humanos irregulares en el Suelo de Conservación del Distrito Federal. Una política urbana ineficaz" en Aguilar, G. y Escamilla I. (coords.), *Periurbanización y sustentabilidad grandes ciudades*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura / Instituto de Geografía UNAM / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Miguel Ángel Porrúa.
- AGUILAR, A. y C. Santos, (2011) "Asentamientos informales y preservación del medio ambiente en la Ciudad de México. Un dilema para la política de uso de suelo" en Campuzano, E., Perevochtchikova, M y Ávila, S. (coords.) *Suelo de Conservación del Distrito Federal: ¿hacia una gestión y manejo sustentable?*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa.
- AZUELA, A., (1989) *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, Colegio de México.
- AZUELA, A., (1995) "Vivienda y propiedad privada" en *Revista Mexicana de Sociología*, volumen 3, pp. 35-52.

- AZUELA, A., (2010) "La historia jurídica de la urbanización. Notas para la historia reciente del derecho urbanístico" en Garza, G. y Schteingart, M. (coords.) *Los grandes problemas de México. Desarrollo urbano y regional*, México, Colegio de México.
- AZUELA, A. (2013) "El ordenamiento territorial en la legislación mexicana" en Sánchez M., Salazar, G, Verdinelli, B y Casado (eds.) *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría y la práctica*, México, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental UNAM.
- AZUELA, A. y E. Duhau, (coord.) (1993) *Gestión urbana y cambio institucional*, Ciudad de México, UAM Azcapotzalco.
- AZUELA, A. y T. François, (eds.) (1997) *El acceso de los pobres al suelo urbano*. México, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, Instituto de Investigaciones Sociales y Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- AZUELA, A. y M. Cancino, (2011) "Los asentamientos humanos y la mirada parcial del constitucionalismo mexicano" en Fernández, J. y Rivera, J. (coords.) *Derecho urbanístico*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- BONILLA, E. y P. Castro, (2005) "Métodos cuantitativos y cualitativos" en Bonilla, E. y P. Rodríguez, *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en las ciencias sociales*, Bogotá, Ed. Universidad de los Andes / Grupo editorial Norma.
- BLOMLEY, N., (2015) "The territory of property" [En línea] disponible en [https://www.academia.edu/13088460/The\\_territory\\_of\\_property](https://www.academia.edu/13088460/The_territory_of_property) [Consultado el día 24 de septiembre de 2015]
- CALDERÓN, J (1987) "Luchas por la tierra, contradicciones sociales y sistema político. El caso de las zonas ejidales y comunales en la Ciudad de México 1980-1984" en *Estudios Demográficos y Urbanos*. Volumen 5, número 2, mayo 1987 pp. 301-324.
- CALDERÓN, J. (1999) "Algunas consideraciones sobre los mercados ilegales e informales" [En línea] disponible en [http://www.lincolninst.edu/pubs/736\\_Algunas-consideraciones-sobre-los-mercados-ilegales-e-informales-de-suelo-urbano-en-Am%C3%A9rica-Latina](http://www.lincolninst.edu/pubs/736_Algunas-consideraciones-sobre-los-mercados-ilegales-e-informales-de-suelo-urbano-en-Am%C3%A9rica-Latina) [Consultado el día 20 de septiembre de 2015]
- CANESTRARO, M., (2013) "¿Ilegales, Irregulares, Informales...? Aportes para un debate sobre el acceso al suelo" en *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Número wwspecial: América Latina, pp. 249-370.

## BIBLIOGRAFÍA

- CARDOSO, A., (2003) "Irregularidad urbanística: cuestionando algunas hipótesis" en *Cadernos Metrópole*, Volumen 10, pp. 9-25.
- CASTELÁN, y A. Mejía, (2011) "Política ambiental en el Suelo de Conservación del Distrito Federal" en en Aguilar, G. y Escamilla I. (coords.), *Periurbanización y sustentabilidad grandes ciudades*, México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura / Instituto de Geografía UNAM / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Miguel Ángel Porrúa.
- CONNOLLY, P., (2005) *Tipos de poblamiento en la Ciudad de México*, México, Ed. UAM-Azcapotzalco.
- Connolly, P., (2012) "La urbanización irregular y el orden urbano en la Zona Metropolitana del Valle de México de 1990 a 2005" en Salazar, A. (coord) *Irregular, suelo y mercado en América Latina*. México, el Colegio de México.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social CONEVAL (2012) *Informe de pobreza y evaluación en el Distrito Federal 2012*. México, CONEVAL.
- COULOMB, R. y C. Sánchez (coords.), (1992) *Pobreza urbana, autogestión y política*. México, Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos CENVI A.C.
- COULOMB, R. y E. Duhau (1993) *Dinámica Urbana y Procesos Socio-Políticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México*. México, UAM / Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos CENVI A.C.
- COVARRUBIAS, F., (2011) "La legislación de asentamientos humanos irregulares y la necesidad de su actualización" en Fernández, J. y Rivera, J. (coords.) *Derecho urbanístico*, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad.
- CRUZ, M., (1995) "Políticas agrarias en la periferia ejidal de la Ciudad de México" en *Sociológica*. Volumen 10, número 29, septiembre 1995, pp.157-178.
- CRUZ, M., (2001) *Propiedad, poblamiento y periferia rural en la zona metropolitana de la Ciudad de México*. México, UAM/Red de Investigación Urbana.
- CRUZ, M. (2001) "El poblamiento popular y la propiedad privada: hacia una redefinición de su relación" en *Espacios Metropolitanos*. México, UAM / Programa editorial de la red de investigación urbana A.C.

## BIBLIOGRAFÍA

- CRUZ, M., (2005). "Suelo urbano y propiedad de la tierra. Tendencias recientes en la ZMVM, 1990-2000" conferencia dictada durante el Primer Congreso Nacional de suelo urbano, Universidad Nacional Autónoma de México, 23 de Noviembre de 2005.
- CRUZ, M., (2012) *Periferias Metropolitanas. Políticas públicas y medio ambiente*. México, UAM/Red de Investigación Urbana.
- CRUZ, M. (2011) "Expansión urbana en Suelo de Conservación y propiedad de la tierra en el Distrito Federal" en Campuzano, E., Perevochtchikova, M y Ávila, S. (coords.) *Suelo de Conservación del Distrito Federal: ¿hacia una gestión y manejo sustentable?*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa.
- DUHAU, E., (1995) "Estado benefactor, política social y pobreza" en *Sociológica*. Volumen 10, número 29, septiembre-diciembre, pp. 61-85.
- DUHAU, E., (1995b) "Estado de Derecho e irregularidad urbana" en *Sociología*. Volumen 57, número 2, abril-junio 1995, pp. 3-25.
- DUHAU, E., (1998) *Hábitat Popular y Política Urbana*, México. UAM Azcapotzalco.
- DUHAU, E., (2002) "Dimensiones socio-políticas de la irregularidad y la regularización de los asentamientos populares" en *Curso de desarrollo profesional sobre Mercados informales, regularización de la tenencia y programas de mejoramiento urbano en América Latina* [DC Room], noviembre de 2002, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- DUHAU, E., (2003) "La Ciudad Informal, el orden urbano y el derecho a la ciudad" [En línea] disponible en: <http://fcp.uncuyo.edu.ar/upload/duhau-2003.pdf> [Consultado el día 24 de septiembre de 2015]
- DUHAU, E. y A. Giglia, (2008) *Las reglas del desorden. Habitar la Metrópoli*, México, UAM Xochimilco / Siglo XXI Editores.
- DURAND, J (1989). *La ciudad invade al ejido*, Centro de investigaciones y estudios superiores de Antropología Social, Ediciones de la casa chata, México.
- FORD, R., (1999) "Law's Territory (A History of Jurisdiction)" en *The Legal Geographies Reader*, Blackwell Publishers, pp. 201-217.
- HERZER, H.; Di Virgilio, M.; Redondo, A. y C. Rodríguez, (2006) "¿Informalidad o informalidades? Hábitat popular e informalidades urbanas en áreas urbanas consolidadas" [En línea] disponible en [https://www.academia.edu/3886529/\\_Informalidad\\_o\\_informalidades\\_H%C3%A1bitat\\_popular\\_](https://www.academia.edu/3886529/_Informalidad_o_informalidades_H%C3%A1bitat_popular_)

## BIBLIOGRAFÍA

e\_informalidades\_urbanas\_en\_%C3%A1reas\_urbanas\_consolidadas [Consultado el día 18 de septiembre de 2015]

IBARRA, L., (2013) *Una política pública entrampada. La regularización de los asentamientos humanos irregulares en el suelo de origen social de México*, Tesis de maestría, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Organización de las Naciones Unidas ONU, (2012) "Estado de las ciudades en América Latina y el Caribe 2012 rumbo a una nueva transición urbana" [En línea] disponible en: [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&Itemid=538](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&Itemid=538) [Consultado el día 5 de septiembre de 2015]

PRADILLA, E., (2009). "Zona Metropolitana del Valle de México: mega ciudad sin proyecto", [En línea] disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2230701> [Consultado el día 1 de octubre de 2015]

PRADILLA, E., (2005) "La extinción de la planeación urbana", en *Ciudades*. Volumen 17, número 66, abril 2005, pp.15-22.

Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial PAOT, (2011) *Atlas Cartográfico del Suelo de Conservación del Distrito Federal*, [En línea] disponible en: [http://www.paot.org.mx/centro/ceidoc/archivos/pdf/Atlas\\_Version\\_final.pdf](http://www.paot.org.mx/centro/ceidoc/archivos/pdf/Atlas_Version_final.pdf) [Consultado el día 10 de septiembre de 2015]

RAMOS, J., (2007) "Gestión del ordenamiento territorial y el desarrollo local en México" en *Gobiernos locales en México: hacia una agenda de gestión estratégica de desarrollo*. México, Miguel Ángel Porrúa.

RINCÓN, M., (1980) *El ejido mexicano*. México, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias.

ROMERO, G., 2012. *Participación, Hábitat y Vivienda*, Tesis de maestría, México, Facultad de Arquitectura Universidad Nacional Autónoma de México.

ROMERO, G. (2004) *La participación en el diseño urbano y arquitectónico en la producción social del Hábitat*. México, Red XIV. HABYTED del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED.

ROSARIO, A., (2011) "La juridificación de la "familia" y su construcción como ente apolítico" en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones "Ambrosio L. Rioja"* [En línea] Volumen 5, número especial, disponible

## BIBLIOGRAFÍA

en: [http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R000E01A005\\_0062\\_p-d-politica-y-filosofia.pdf](http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulos/R000E01A005_0062_p-d-politica-y-filosofia.pdf) [Consultado el día 12 de septiembre de 2015]

- RUIZ, N., (2015) *Las geografías legales como aporte teórico para la gestión territorial. Una revisión de su aplicación a los problemas geográficos latinoamericanos*. mimeo pp. 1-18.
- SALAZAR, C., (2012) "Los ejidatarios en el control de la regularización" en Salazar (coord) *Irregular. Suelo y mercado en América Latina*, México, el Colegio de México, pp. 265-305.
- Secretaría de Medio Ambiente, SEDEMA (2013) "Primer informe" [En línea] disponible en: <http://www.sedema.df.gob.mx/flippingbook/sedema-informe2013/> [Consultado el día 10 de septiembre de 2015]
- SHEPPARD, E. y R. McMaster, (2004) "Introduction: Scale and Geographic Inquiry" en *Scale and Geographic Inquiry, Nature, Society and Method*, MA, Blackwell Pub.
- SHEINBAUM, C., (2011) "La compleja problemática del Suelo de Conservación: apuntes para su conservación" en Campuzano, E., Perevochtchikova, M y Ávila, S. (coords.) *Suelo de Conservación del Distrito Federal: ¿hacia una gestión y manejo sustentable?*, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa.
- SIERRA, F., (1998) Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social. En: Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación. México, Pearson educación.
- SILVA, F., (2005) "Breve y sumario estudio de la comunidad indígena y la comunidad agraria en la nueva legislación agraria y la aplicación supletoria y analógica del PROCEDE" [En línea] disponible en: [http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_32/silva.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_32/silva.pdf) [Consultado el día 20 de octubre de 2015]
- TORRES, E.; Vega, M. y C. Higuera, (2011) "La dimensión socio espacial de la vivienda rural en la ciudad de México. El caso de la Delegación Milpa Alta" en *Revista INVI*. Volumen 26, número 73, noviembre 2011, pp.201-223.
- TORRES, G., (1995) "Pobreza Rural. Exclusión y superación políticas y actores" en *Sociológica*, Volumen 10, número 29, septiembre-diciembre 1995, pp.139-155.

## BIBLIOGRAFÍA

- UGALDE, V., (2010) "La coordinación institucional del ordenamiento territorial en México" en *Revista de Geografía Norte Grande*. Volumen 47, pp. 105-120.
- Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM (2010) "Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal" [En línea] disponible en: [http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/Analisis\\_fisico\\_territorial.pdf](http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/Analisis_fisico_territorial.pdf) [Consultado el día 10 de agosto de 2015]
- VARGAS, R., (1953) *Fundación de los pueblos de Malacachtepec Momoxco*, México, edición Número 43.
- VARLEY, A., (1994) "¿Clientelismo o tecnocracia?" en *Revista Mexicana de Sociología*. Volumen 54, número 4, octubre-diciembre 1994, pp.135-163.
- VARLEY, A., (2006) "Los usos políticos de la ilegalidad: La evidencia del México urbano" en *Ciudades ilegales. La ley y transformación urbana en los países en vía de desarrollo*. Cochabamba, Promesha.
- WONG-GONZÁLEZ, P., (2010) "Ordenamiento ecológico y ordenamiento territorial: retos para la gestión del desarrollo regional sustentable en el siglo XXI" en *Revista de Estudios Sociales*, Volumen Enero, pp. 10-39.

## NORMATIVIDAD CONSULTADA

Agenda Ambiental del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 13 de febrero de 2008.

Código Penal para el Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 16 de julio de 2002.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000.

Ley de Asentamientos Humanos Irregulares, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 15 de Julio de 2010.

Ley del Instituto de Verificación Administrativa, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de enero de 2010.

Ley de Planeación, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de enero de 1983.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998.

Manual Administrativo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de Noviembre de 2012.

Manual Administrativo en su parte de organización de la Delegación Milpa Alta, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal del 27 De Septiembre De 2013.

## BIBLIOGRAFÍA

Manual Administrativo en su parte de Organización y Listados de Procedimientos de la Secretaría de Medio Ambiente, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 6 de diciembre de 2012.

Manual Administrativo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal 2 de noviembre de 2012.

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial el 31 de diciembre de 2003

Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial el 1 de agosto de 2000

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Milpa Alta, publicado en la Gaceta del Distrito Federal en octubre de 1987.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Milpa Alta, publicado en la Gaceta del Distrito Federal en diciembre de 1997.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Milpa Alta, publicado en la Gaceta del Distrito Federal en diciembre de 2011.

Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de septiembre de 2013.

Programa para el Desarrollo Rural Sustentable de Milpa Alta, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 9 de febrero de 2009.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 20 de diciembre de 2000.

Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 3 de diciembre de 1997.

Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal, Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de agosto de 1993

.

**ANEXO 1. FORMATO DE ENTREVISTAS DE PROYECTO DE LA UNAM**



Universidad Nacional Autónoma de México  
 Facultad de Arquitectura-Coordinación de Vinculación  
 Programa de Maestría y Doctorado en Arquitectura  
 Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo  
 Campo de Conocimiento Análisis Teoría e Historia

**PROYECTO ANÁLISIS FÍSICO-TERRITORIAL, SOCIAL Y AMBIENTAL A.H.I.  
 CEDULA SOCIO-ESPACIAL**

Fecha  DD  MM  AAAA

No.	A.H.I.	2014	MILPA ALTA	SAT		
	PROYECTO	EJERCICIO	DELEGACIÓN	POBLADO	ASENTAMIENTO	CÉDULA

**1. CARACTERÍSTICAS DEL HOGAR. (Marcar con un color que resalte al o la entrevistada)**

No. de Familias Viviendo en el Predio:

NOMBRE DE CADA INTEGRANTE DE LA FAMILIA	POSICIÓN 1	SEXO	EDAD	ESCOLARIDAD 2	OCUPACIÓN 3	ESTADO CIVIL 4	INGRESO	S.S. 5	PROG SOC 6

- 1. Padre, Madre, Hijo, Hija, Abuelo, Tío, etcétera.
- 2. PRIMARIA P, SECUNDARIA S, BACHILLERATO B, UNIVERSIDAD U, SIN ESTUDIOS SE, ANALFABETA AF, TRUNCO TR
- 3. Anotar Ocupación al Detalle.
- 4. Casado C, Soltero S, Viud@ V, Unión Libre UL, Madre Soltera MS, Padre Soltero PS.
- 5. IMSS, ISSSTE, Seguro Popular SP, Médico Particular MP, Remedios Caseros RC
- 6. Anotar el nombre del programa y especificar si es del GDF, Delegación o Federal.

**2. CARACTERÍSTICAS DEL POBLAMIENTO.**

Nombre del Paraje

Originario  Desdoblamiento Natural  No Originario

Año de llegada al paraje

Año en que comenzaron a construir

Lugar de nacimiento entrevistado

Lugar de origen entrevistado

¿Cómo se entero del terreno?

Motivo de la adquisición del terreno

¿Quién le vendió?



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

ANEXOS

**3. CARACTERÍSTICAS FÍSICO-CONSTRUCTIVAS DE LA VIVIENDA.**

m <sup>2</sup> del Predio / Costo del m <sup>2</sup>	Tipo de Suelo del Predio	Tipo de Construcción	m <sup>2</sup> construidos	Estado Actual de la Construcción	Características Rurales	Agua Potable	Regularidad del Servicio	Energía Eléctrica	Contrato de Compre-Venta
<p>Tipo de Suelo: Lomerío, Transición, Lacustre o Especificar                      Tipo de Construcción: Vivienda Progresiva, Vivienda Multifamiliar Vertical, VMf Horizontal, Pie de Casa, Lote Baldío                      Características Rurales: Área Sembrada, Nopalera, Animales de Corral, Especificar.                      Agua Potable: Red, Pípa, Tandeo, Especificar                      Regularidad: Especificar                      Energía Eléctrica: Con Medidor, Sin Medidor, Especificar.                      Contrato de CompraVenta: Sí, NO, Doc. Notarial, Recibo</p>									

**4. CONFORTABILIDAD EN LA VIVIENDA.**

APARATOS ELECTRO-DOMÉSTICOS	¿CUÁNTOS?	ESPACIO(S) DÓNDE SE ENCUENTRAN (1)
TELEVISIÓN		
REFRIGERADOR		
BOILER		
LAVADORA		
COMPUTADORA		
APARATO DE SONIDO		
(1) CO-COCINA, CM-COMEDOR, ES-ESTANCIA, ESC-ESTANCIA COMEDOR, RE-RECÁMARA, LA-LAVADERO, BÑ-BAÑO, PC-PATIO, AZ-AZÓTEA.		

**5. CARACTERÍSTICAS ANTROPOGÉNICAS-HUELLA ECOLÓGICA EN EL PARAJE ¿Qué hacen y cómo lo tratan?**

Desechos Sanitarios (Drenaje)	Desechos Orgánicos	Desechos Inorgánicos	Aprovechamiento de Recursos Naturales
<p>Desechos Sanitarios: Hoyo negro, resumidero, fosa séptica, biodigestor.                      Desechos orgánicos: papel, sobras de comida, abono animal                      Desechos inorgánicos: Plástico, latas, metal, focos, etc.                      Aprovechamiento de Recursos Naturales: Agua, Tierra, etc</p>			
<p>Problemas comunes en el paraje:</p>			
<p>Soluciones:</p>			

ANEXOS

6. CARACTERÍSTICAS AMBIENTALES Y TERRITORIALES EN EL PARAJE.

¿Qué tipo de plantas y flores existían cuando usted llegó al paraje?

--

Utiliza algún tipo de planta o flor como remedios

--

¿Cuándo usted llegó al paraje había animales silvestres?

--

¿Qué tipo de animales silvestres existen en la actualidad?

--

7. ACCESIBILIDAD Y VIALIDAD AL EXTERIOR E INTERIOR DEL PARAJE.

¿Se accede al paraje por medio de? 1	
¿Cómo es la vialidad al interior del paraje? 2	
¿Cuáles son los materiales que se utilizan en la vialidad? 3	
¿Existe alumbrado en la vialidad? 4	
<p><b>Acceso:</b> Camino transitado, no transitado, pavimentado, terracería</p> <p><b>Vialidad al interior:</b> Vereda, Terracería, Camino empedrado, camino compactado, concreto, pavimento.</p> <p><b>Materiales:</b> Asfalto, Concreto, Piedras, tierra.</p> <p><b>Alumbrado.</b> Muchas veces instalado por los habitantes.</p>	

8. XENOFOBIA Y PROBLEMAS DE ORIGEN DEL POBLADOR ORIGINARIO y NO-ORIGINARIO.

Ha tenido problemas con algún otro poblador del paraje

--

Ha tenido problemas con alguna persona del pueblo, ejido o zona comunal

--

Ha tenido algún problema por ocupar el terreno con alguna autoridad

--

ANEXOS

9. MAPA MENTAL DE LA CASA DEL POBLADOR EN RELACIÓN DEL PARAJE.

A large grid for drawing a mental map of a house in relation to a plot. The grid is composed of 20 columns and 30 rows of small squares, providing a space for a hand-drawn diagram.

10. DATOS GENERALES DEL ENTREVISTADOR

NOMBRE DEL ENTREVISTADOR	FECHA DE ENTREGA
--------------------------	------------------

## ANEXO 2. FORMATO DE ENTREVISTA

EL POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN.  
EL CASO DE LOS A.H.I. EN SAN ANTONIO TECOMITL  
MAESTRÍA EN ARQUITECTURA, FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM

fecha  No. Entrevista  hora de inicio

### I. INFORMACIÓN SOBRE EL/LA ENTREVISTADO/A

- 1 Nombre del entrevistado/a: \_\_\_\_\_
- 2 Institución de pertenencia: \_\_\_\_\_
- 3 Cargo: \_\_\_\_\_
- 4 Formación profesional: \_\_\_\_\_

### II.

#### PROCEDIMIENTOS E INTERVENCIONES EN LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES

- 5 ¿Cuáles son sus responsabilidades en las acciones de gobierno respecto a los A.H.I.?

- 6 ¿Sus responsabilidades, atribuciones y/o funciones se encuentran establecidas en alguna normativa?

- 7 ¿Podría describirme cuál es el procedimiento que siguen en el control de los A.H.I.?

- 8 ¿Utilizan algún manual o documento en el proceso de control de los A.H.I.?

EL POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN.  
EL CASO DE LOS A.H.I. EN SAN ANTONIO TECOMITL  
MAESTRÍA EN ARQUITECTURA, FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM

---

9 ¿Qué fundamento legal respalda su acción en el control de los A.H.I.?

10 ¿Se tiene un presupuesto específico destinado al control de los A.H.I. en el área de Medio Ambiente?

**III. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES**

11 ¿En que situaciones se comunican con otras instituciones respecto al control de los A.H.I.?

12 ¿Qué relación tiene el área de Medio Ambiente con el Jurídico de la Delegación Milpa Alta?

13 ¿Qué relación tiene el área de Medio Ambiente con la SEDEMA?

14 ¿Qué relación tiene el área de Medio Ambiente con la CORENA?

15 ¿Qué relación tiene el área de Medio Ambiente con la SEDUVI?

## ANEXOS

EL POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN.  
EL CASO DE LOS A.H.I. EN SAN ANTONIO TECOMITL  
MAESTRÍA EN ARQUITECTURA, FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM

---

16 ¿Qué relación tiene el área de Medio Ambiente con la PAOT?

17 ¿Realizan algunas funciones en conjunto con las instituciones antes mencionadas?

18 ¿Podría describirme cuales son los procedimientos interinstitucionales en el tratamiento de los AHI?

19 ¿Qué institución tiene mayor jerarquía en la toma de decisiones y acciones respecto al control de los A.H.I.?

#### IV. POLÍTICAS DE INTERVENCIÓN EN LOS A.H.I.

20 ¿Qué normativas y políticas de intervención se aplican a los A.H.I.?

ANEXOS

EL POBLAMIENTO EN EL SUELO DE CONSERVACIÓN.  
EL CASO DE LOS A.H.I. EN SAN ANTONIO TECOMITL.  
MAESTRÍA EN ARQUITECTURA, FACULTAD DE ARQUITECTURA UNAM

---

21 ¿Cuál es la institución encargada de la aplicación de las Políticas de Intervención?

22 A pesar de los esfuerzos institucionales por el control de los A.H.I., estos continúan creciendo sobre el suelo de conservación, en su opinión ¿A qué se debe este fenómeno?

23 ¿Cuáles son los problemas que tiene su dirección para hacer frente a este fenómeno?

24 ¿Considera que deberían de hacerse modificaciones a los procesos para que fueran más efectivos?

nombre del entrevistador \_\_\_\_\_

hora de termino \_\_\_\_\_