



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN
URBANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y SU
IMPORTANCIA EN LA PROTECCIÓN DEL
MEDIO AMBIENTE. EL CASO DE LA
DELEGACIÓN XOCHIMILCO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

**PRESENTA
LISBETH CAMACHO TÉLLEZ**

**ASESOR
DR. CÉSAR NAVA ESCUDERO**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX.

2018



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO AMBIENTAL
OFICIO FD/SDA/050/2018

Lic. Ivonne Ramírez Wence
Dirección General de Administración
Escolar de la UNAM
PRESENTE

La pasante de la Licenciatura en Derecho **Lisbeth Camacho Téllez**, alumna de esta Facultad de Derecho con número de cuenta **311661178**, solicitó la inscripción en este Seminario y registró el Tema intitulado:

“Análisis jurídico de la planeación urbana en la Ciudad de México y su importancia en la protección del medio ambiente. El caso de la Delegación Xochimilco”, la cual fue realizada bajo la dirección y asesoría del Dr. Cesar Nava Escudero en su calidad de catedrático de esta Facultad de Derecho.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo y después de revisarlo, considerando que reúne con los requisitos reglamentarios y metodológicos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales de esta Máxima Casa de Estudios.

Apoiado en mi revisión y otro Dictamen, firmado por el Profesor Revisor Lic. Leonel Pantoja Villalobos, en mi carácter de Director de Seminario, solicito a usted tenga a bien autorizar los trámites necesarios para la realización de dicho Examen Profesional.

Sin otro particular, agradezco la atención que se sirva dar a la presente, haciendo propicia la ocasión para enviar un fraternal saludo.

ATENTAMENTE
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”

Ciudad Universitaria, Cd. de México, a 21 de septiembre de 2018


DR. AQUILINO VÁZQUEZ GARCÍA
DIRECTOR DEL SEMINARIO



Nota: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados de día a día aquello en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducara la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad.

A LOURDES Y GUSTAVO

*Mis padres, que me han
apoyado y acompañado
incondicionalmente*

*A RÉNE Y MARÍA DE
JESÚS*

*Mis abuelos, por
transmitirme
sus valores y
amor.*

Agradezco,

A la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial a la Facultad de Derecho, por enseñarme a servir con amor a mi país.

Al Dr. César Nava Escudero, por asesorarme y acompañarme en estos últimos años. Gracias por sus enseñanzas, por su esfuerzo y trabajo invaluable a favor del medio ambiente, su dedicación me permitió tener el camino más fácil, le estoy infinitamente agradecida.

Análisis jurídico de la planeación urbana en la Ciudad de México y su importancia en la protección del medio ambiente. El caso de la Delegación Xochimilco.

Indice

1.1. La ciudad como ecosistema.....	4
1.1.1. Concepto de urbanización.....	8
1.2. Planeación urbana	12
1.2.1. Planeación.....	12
1.2.2. Elementos de la planeación urbana	17
1.3. Protección del medio ambiente	21
1.4. Hacia una planeación urbano-ambiental.....	29
1.4.1 Importancia de la planeación urbana en la protección del medio ambiente	32
Capítulo 2. Marco jurídico de la planeación urbana de la Ciudad de México	36
2.1. Contexto histórico	36
2.2 Marco jurídico.....	42
2.2.1. Nivel Federal	43
2.2.2. Ciudad de México.....	53
2.3. Políticas Públicas	59
2.4. Problemas en el marco jurídico.....	69
Capítulo 3. Marco jurídico para la protección del medio ambiente en la Ciudad de México.	72
3.1. Contexto histórico	72
3.2. Marco Jurídico.....	78
3.2.1. Nivel Federal	78
3.2.2. Ciudad de México.....	89
3.3. Políticas Públicas	96
3.4. Problemas en el marco jurídico.....	103
Capítulo 4. Planeación urbana y protección del medio ambiente en la delegación Xochimilco.....	108
4.1. Xochimilco, tierra de labranzas y flores	108
4.1.1 Historia de Xochimilco.....	110
4.2. Xochimilco, ciudad y medio ambiente	116
4.2.1. Urbanización en Xochimilco	116
4.2.2. Impacto ambiental.....	121
4.3. Políticas públicas en materia de desarrollo urbano y medio ambiente en la delegación Xochimilco.....	125
4.3.1. Legislación aplicable	125
4.3.2. Políticas públicas.....	128
Conclusión	141
Bibliografía	146
ANEXO 1.....	157
ANEXO 2.....	158
ANEXO 3.....	159

Introducción

Actualmente la construcción y transformación de las ciudades es una realidad innegable. Se estima que el crecimiento de las urbes aumentara rápidamente en nuestro siglo. *“Según las previsiones, la población urbana mundial prácticamente se duplicará para 2050, lo que hará de la urbanización una de las tendencias más transformadoras en el siglo XXI.”*¹ Este espacio, entendido como la ciudad, es apropiado por la sociedad para expresar y desarrollar su cultura, convirtiéndolo en un lugar común para habitar. Para que esto sea posible es necesaria la transformación del entorno, en específico del territorio.

A partir de los discursos de modernidad y progreso, esta apropiación se concibió para favorecer el desarrollo de las actividades propiamente urbanas dejando de lado la importancia del medio natural que se encuentra en el espacio que se pretende modificar, provocando así deterioro e impacto ambiental.

Hoy en día, es común pensar que las ciudades no pueden ser sostenibles y que son las grandes generadoras de los problemas ambientales que vivimos. Sin embargo, dadas las previsiones que se han hecho respecto a la urbanización, me parece importante y urgente cambiar la visión de la ciudad como problema a la de la ciudad como solución. Cuestión que podrá lograrse con la adopción de una visión urbano-ambiental en la ordenación del territorio.

El objeto de este trabajo de investigación es reconciliar la idea de lo urbano-ambiental a través del análisis de los mecanismos jurídicos y legales, como la planeación urbana, las leyes y demás políticas públicas vigentes en la Ciudad de México. Se parte de la hipótesis que en nuestro sistema jurídico se establece de manera clara la vinculación entre la materia urbana y la ambiental a través del discurso de desarrollo sustentable y de los instrumentos de planeación.

¹ Naciones Unidas, Nueva Agenda Urbana, Secretaría de Hábitat III, 2017, disponible en: <http://habitat3.org/>

Sin embargo, la vinculación de estos dos temas en los distintos ordenamientos jurídicos no se ejecuta de manera adecuada, provocando así, una mala ordenación del territorio y una falta de protección ambiental.

En el capítulo primero, se hace un planteamiento respecto a las ciudades como ecosistemas urbanos a través de argumentos conceptuales. A continuación se exponen varias definiciones de planeación urbana y protección ambiental, desglosando cada uno de sus elementos hasta lograr una definición integral de cada uno de los conceptos. Finalmente, se explica la importancia de la planeación urbano-ambiental en la protección del medio ambiente.

En el capítulo segundo, se hace un recorrido histórico de la institucionalización de los temas de planeación y desarrollo urbano en México y su evolución en el marco jurídico. Además, se realiza un breve análisis de la legislación e instrumentos vigentes en materia de planeación urbana en la Ciudad de México.

El tercer capítulo mantiene la misma estructura que el anterior al iniciar con la exposición de los eventos históricos y jurídicos más importantes en nuestro país en materia de protección ambiental. Para continuar, se hace un análisis a la legislación e instrumentos de política ambiental vigentes en la Ciudad de México.

En el cuarto capítulo se pretende ejemplificar lo expuesto en los capítulos anteriores con el análisis de la legislación y políticas públicas en materia de planeación urbana y protección ambiental en la delegación Xochimilco. Inicia con la enunciación de algunos de los hechos históricos y políticos importantes de la delegación para darle al lector un mejor contexto actual de dicho territorio. A continuación se hace un análisis de las políticas públicas para la ordenación territorial y ecológica de la delegación.

Para concluir este trabajo de investigación, se expondrán las conclusiones y reflexiones finales.

Capítulo 1: Planeación urbana y medio ambiente

1.1. La ciudad como ecosistema

El concepto de ecosistema surge como respuesta teórica a las diferencias que había entre los biólogos respecto a la interacción de los seres vivos con su entorno. Fue en 1935 que el biólogo Alfred George Tansley utilizó por primera vez este concepto, haciendo énfasis en que se debía entender esta interacción de los seres vivos como un sistema completo, es decir, la interacción de los organismos vivos no se puede entender sin su medio físico.

Pero la concepción fundamental es, a mi parecer, el sistema completo (en el sentido físico), incluyendo no solo el conjunto de organismos, sino también el conjunto completo de los factores físicos que forman lo que llamamos el ambiente del bioma, —los factores del hábitat en el sentido más amplio. Aunque los organismos pueden ser nuestro principal interés, cuando tratamos de pensar fundamentalmente no podemos separarlos de su ambiente especial con el que forman parte de un solo sistema físico¹

Partiendo de la idea que los seres humanos somos organismos, podemos concluir que nosotros también vivimos en ecosistemas. *“...el hombre está emparentado con todos los organismos que existieron, existen o existirán en la tierra.”²* Afirmación que comparte el Dr. Nava Escudero en su obra *“Ciencia, Ambiente y Derecho”* desde el punto de vista que todos partimos de un único antecesor común.

¹ But the more fundamental conception is, as it seems to me, the whole system. (in the sense of physics), including not only the organism-complex, but also the whole complex of physical factors forming what we call the environment of the biome- the habitat factors in the widest sense. Though the organisms may claim our primary interest, when we are trying to think fundamentally we cannot separate them from their special environment, with which they form one physical system. Tansley, A. G. “The Use and Abuse of Vegetational Concepts and Terms.” *Ecology*, England, Oxford University, vol.16, núm. 3, 1935, p. 209, disponible en: www.esf.edu

² Gaylord Simpson, George, *“El sentido de la evolución”*, 5ªa. edición, trad. José Manuel Calvelo, Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1977, pág. 219.

Es posible que una de las aportaciones más trascendentales que hasta el momento haya arrojado este tipo de investigación sea la de corroborar la idea primigenia de Darwin de que todos los seres vivos actuales descendemos por medio de la evolución de una única forma de vida ancestral: el último antepasado común (UAC) o el último antepasado común universal (UACU).³

Con el paso del tiempo, el ser humano fue evolucionando y transformando sus relaciones tanto entre individuos como con la naturaleza y por consecuencia los ecosistemas que habitaban sufrieron constantes cambios. Un ejemplo de esto fue la invención de la agricultura, gracias a ella los humanos se fueron asentando en lugares estratégicos para su desarrollo creando nuevos entornos para vivir, cuestión que permitió el comienzo de *lo urbano*.

Lo urbano se aleja del medio ambiente natural para instaurar un régimen de civilización que, aunque no está exento de problemas y nuevas limitaciones, supone una evolución y un avance respecto a los periodos en los que predominaba la agricultura.⁴

La idea de *lo urbano*, como la conocemos hoy en día, surge a partir de la era industrial y del pensamiento moderno, adoptando principalmente el discurso de dominación de la naturaleza. *“Fue entonces cuando el apogeo de la Revolución Industrial originó una cascada de transformaciones socioeconómicas e innovaciones tecnológicas que desbordaron las estructuras urbanas...”⁵* Así fue

³ Nava Escudero, César, *Ciencia, Ambiente y Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pág. 30.

⁴ Cruz Petit, Bruno. “Las relaciones entre sociedad, espacio y medio ambiente en las distintas conceptualizaciones de la ciudad”, *Estudios demográficos y urbanos*, México, El Colegio de México, 2014, vol. 29, núm. 1, enero-abril, pp.183-205, disponible en: <http://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/>

⁵ Fernández Güell, José Miguel, *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos*, España, Editorial Reverté, 2006, pág. 13.

que los seres humanos dejaron en un segundo plano la vida rural para crear un nuevo enfoque, *lo urbano*.

La construcción urbana se mantiene en constante cambio. Con el paso del tiempo y el transcurso de la historia su transformación continua ha sido evidente. El resultado de esta construcción contraria a la rural se materializa en una de las creaciones más bellas del ser humano, en la cual se plasman todas las particularidades de la especie: *la ciudad*.

No existe un concepto universal para definir a la ciudad ya que es un término bastante amplio que incluye varios factores y elementos, el autor de "*Los dos significados de la ciudad o la construcción de la ciudad como lógica y como retórica*", José Luis Ramírez, explica el concepto de la siguiente manera:

*Una ciudad puede entenderse como estructura física, como edificación. Esta es, creo yo, la idea primera y más inmediata que surge en la mente de todos cuando nos encontramos con la palabra "ciudad". Pero una ciudad es también la comunidad humana, la forma urbana de vida que desarrolla una población de cierta magnitud. El espacio edificado es por supuesto el escenario en que la vida urbana tiene lugar, pero una cosa es pensar en la ciudad desde el punto de vista de los edificios y otra pensar en la vida urbana como tal.*⁶

La ciudad es un conjunto de elementos, no la podemos entender únicamente como las edificaciones y vialidades que conforman su medio construido ni tampoco, como algunos autores sugieren, como la población que habita un lugar urbanizado determinado. La ciudad es la materialización de todos los elementos que nos hacen únicos como especie.

⁶ Ramírez, José Luis. "Los dos significados de la ciudad o la construcción de la ciudad como lógica y como retórica", *SCRIPTA NOVA Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, 1998, núm. 27, disponible en: <http://revistes.ub.edu/>

*No podríamos negar o minimizar la trascendencia que han tenido las ciudades para nuestra especie. Son claro ejemplo de nuestro acontecer social, político, económico, productivo, industrial, comercial, tecnológico, educativo, cultural, artístico, deportivo, espiritual y científico. Los centros urbanos son, en muchos sentidos, el resultado y la explicación misma de nuestra evolución social.*⁷

Por lo tanto, la ciudad será un sistema integrado por los seres humanos en interacción con todo su entorno, es decir el medio construido, el cual es la representación de nuestras características únicas como especie, y su medio natural. Resulta adecuado para esta investigación proporcionar una definición de ciudad a partir de la integración de todos sus componentes para comprender su complejidad.

*Ciudad. [La ciudad] puede ser vista como una unidad completa compuesta de actividades y comunicaciones humanas altamente interrelacionadas, que se desarrollan dentro de ciertos espacios físicos. Población, estructura material y espacial, actividades y comunicaciones, guardan entre sí relaciones estructurales que se modifican constantemente a lo largo del proceso urbano.*⁸

A partir de esta definición podemos tener una concepción de la ciudad como un sistema que interrelaciona todos sus elementos, entonces la ciudad es concebida como un ecosistema propiamente urbano. ¿Pero qué es un ecosistema urbano?

Para Alicia Bárcena Ibarra “el concepto de ecosistema aplicado a la ciudad, resulta muy fructífero. Plantea su reconocimiento como un ente vivo, formado por un conjunto de elementos inherentes a ella, así como de las relaciones entre esos

⁷ Nava Escudero, César. “Ciencia, Ambiente y Derecho...”, Op. Cit., pág. 149.

⁸ Benavides Solís, Jorge, *Diccionario urbano. Conceptual y transdisciplinar*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2009, pág. 36.

elementos, entre los atributos de estos últimos, y la unidad ecológica regional en que se establece.”⁹

Al considerar las ciudades como ecosistemas, se entiende que forman parte de ecosistemas mayores que al mismo tiempo conforman el ecosistema más grande, el planeta Tierra. *“Las ciudades pueden ser concebidas como ecosistemas abiertos y dependientes que, a su vez, forman parte de un ecosistema superior, la biosfera, en el cual están insertos.”¹⁰* Por lo tanto también debemos considerar la conservación¹¹ y protección de los ecosistemas urbanos.

Los seres humanos han construido un medio y entorno propio de la especie. A diferencia de unos miles años atrás, ahora este se tiene que adaptar para sobrevivir en el ecosistema que ha construido.

El hombre ya no está amenazado por el medio ambiente, es él quien lo pone en peligro, por lo que necesita adaptarse no al medio natural sino a un medio creado por él mismo, que es la nueva amenaza, y transformarlo para hacerlo más sostenible.¹²

1.1.1. Concepto de urbanización

La ciudad como ecosistema propio del ser humano urbano tiende a ser cambiante de acuerdo a la realidad social que se va viviendo día con día. Es producto de

⁹ Programa Universitario Justo Sierra, Coloquio “El desarrollo Urbano en México”, México, UNAM, 1984, pág. 231.

¹⁰ Benavides Solís, Jorge, “Diccionario urbano...”, Op. Cit., pág. 52

¹¹ « En su sentido más amplio hace referencia al uso sensato y administración precavida de todos nuestros recursos, tanto los naturales como los producidos por el hombre, y a la planificación cuidadosa de que deben ser objeto con vistas a la satisfacción de nuestras necesidades futuras. La necesidad de asegurar la continuidad en el abastecimiento de los recursos naturales así utilizados y administrados suele estar comprendida también en esta definición.” Whittick, Arnold, *Enciclopedia de la planificación urbana*, trad. de Joaquín Hernández Orozco, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, pág. 375.

¹² Cruz Petit, Bruno, “Las relaciones entre sociedad...”, Op.Cit., pág. 180.

constantes cambios, es pensada, planeada y construida de acuerdo a las actividades y dinámicas que se viven dentro de ella. El proceso de urbanización, como lo conocemos hoy en día, se puede concebir a partir de las actividades complejas y de las dinámicas sociales enfocadas principalmente en las relaciones de trabajo.

La urbanización es un proceso de transformación secular de las estructuras rurales en urbanas. Según esta concepción, la urbanización se caracteriza por el desarrollo incesante de la división social del trabajo, que transfiere la fuerza laboral agrícola hacia actividades secundarias y terciarias; por la modernización tecnológica de los procesos de producción.¹³

A partir de esta definición se puede desprender que la urbanización es consecuencia de la transformación de actividades de campo por actividades de ciudad. Para tener una idea más clara de la urbanización a continuación expondré una serie de conceptos para concluir con el que resulte más adecuado para este proyecto de investigación.

Proceso de urbanización : este implica, desde el punto de vista ecológico, la ocupación de un territorio y la modificación de las relaciones bióticas que tienen entre sí los diferentes componentes de los paisajes involucrados.¹⁴

El concepto anterior resulta adecuado para este trabajo, primero porque es desde el punto de vista ecológico y segundo porque involucra en la definición la modificación de las relaciones bióticas en un terreno determinado, cuestión relevante para la noción de la ciudad como ecosistema.

¹³ Garza, Gustavo y Rodríguez A. Fernando, *Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México, 1998, pág. 30.

¹⁴ Schteingart, Martha, *Desarrollo urbano-ambiental, políticas sociales y vivienda. Treinta y cinco años de investigación*, México, El Colegio de México, 2015, pág. 35.

En la obra *“Introducción al derecho urbanístico en México”* los autores nos proporcionan varias clasificaciones de urbanismo como la etimológica, física, científica, entre otras. Para efectos de este trabajo citaré la más adecuada.

*Desde el punto de vista físico, la urbanización es el resultado de urbanizar, es decir, preparar un terreno para recibir permanentemente a personas y actividades no agrícolas, dotándolo de las calles y servicios que sus futuros residentes y ocupaciones van a requerir.*¹⁵

Con esta definición podemos entender que, físicamente, urbanizar se trata de la acción de equipamiento de un espacio limitado para el desarrollo de las actividades propias de la ciudad.

Por otra parte, son varios los autores que vinculan la urbanización con el número de habitantes de un lugar concreto, ya que la población es la que determina finalmente el grado de urbanización que se tendrá en dicho territorio.

*En su formulación contemporánea, la noción de urbanización se define como el aumento en la concentración de población de un país, que se manifiesta en el crecimiento de las ciudades existentes, y en la aparición de nuevas ciudades .*¹⁶

Si bien, la urbanización implica la transformación del entorno, es importante mencionar que esta tiene dos tipos de consecuencias, el desarrollo urbano y el crecimiento urbano, para efectos de esta investigación me enfocaré en el primero de ellos.

¹⁵ Sánchez García, Verónica y Rocha Santos, Luis Antonio. *Introducción al derecho urbanístico en México*, México, Editorial TRILLAS, 2011, pág. 100.

¹⁶ Bambrilla Paz, Carlos, *Expansión urbana en México*, México, El Colegio de México, 1992, pág.74.

*Cuando dicho proceso de urbanización se da en una forma ordenada, regulada y planeada se transforma de simple crecimiento, que en la mayoría de los casos es natural y anárquico, en un desarrollo urbano racional e inducido que propicie dotación suficiente y adecuada de vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como la protección del ambiente.*¹⁷

Cuando este proceso de urbanización tiene una planeación y equipamiento de por medio, estamos frente a un *desarrollo urbano*. Esto implica que todo aquello que se construya o modifique tendrá que tener acceso a servicios básicos, como son el agua, electricidad, medios de comunicación y acceso a transporte público, entre otros, para que las actividades que se llevan a cabo sean de manera integrada y eficiente.

*Así, se dice que el desarrollo urbano es un “proceso de adecuación y ordenamiento, a través de la planeación del medio urbano, en sus aspectos físicos, económicos y sociales, implica además de la expansión física y demográfica, el incremento de las actividades productivas, la elevación de las condiciones socioeconómicas de la población, la conservación y mejoramiento del medio ambiente y el mantenimiento de las ciudades en buenas condiciones de funcionamiento.”*¹⁸

Finalmente el concepto de urbanización que se propone para este trabajo es el siguiente:

Toda actividad que transforma el medio ambiente o el medio construido mediante la construcción o modificación de infraestructura destinada al desarrollo urbano, tomando en cuenta el número de población que habita en

¹⁷ Idem

¹⁸ Díaz González, Rodolfo, La publicidad inmobiliaria y la planificación urbanística, IV Congreso Internacional de Derecho Registral, México, D.F., del 1 al 6 de diciembre de 1980, pág. 37.

un territorio determinado, teniendo como resultado una modificación en las actividades de sus habitantes y su interacción con el entorno.

La urbanización al tener como resultado la modificación del territorio y las relaciones entre habitantes y su entorno, es un concepto clave para entender los ecosistemas urbanos. Idealmente la urbanización pretende lograr un desarrollo urbano, sin embargo este desarrollo necesita de una planeación que integre todos los elementos de la urbe para lograr habitar la ciudad de la mejor manera posible.

1.2. Planeación urbana

1.2.1. Planeación

Como se ha mencionado, las interacciones que ocurren en la ciudad serán cambiantes de acuerdo a las actividades que se realicen en la misma. De acuerdo a la definición propuesta, el proceso de urbanización es aquel que modifica el medio ambiente y el medio construido modificando las interacciones en un ecosistema urbano. Esta modificación tiene como principal objetivo el desarrollo urbano, el cuál se podrá lograr con la *planeación urbana*.

La planeación urbana como la conocemos actualmente se da a partir de la necesidad de adaptar y transformar el medio construido de acuerdo a las necesidades sociales que fueron surgiendo en las ciudades. *“La Segunda Guerra mundial transformó la idea de la planeación mediante la integración entre la estructura física y social, ya que era evidente que la planeación física no resolvía por sí sola los problemas del desarrollo de las ciudades.”*¹⁹

La planeación va estrechamente de la mano con el desarrollo urbano, porque dependiendo de cómo se desarrollen las actividades sociales de la urbe, entonces,

¹⁹ Rojas Caldelas, Rosa Imelda, et al., *Planeación urbana y regional: Un enfoque hacia la sustentabilidad*, Mexicali, Baja California, Universidad Autónoma de Baja California, 2005, pág.116.

la ciudad tendrá que planearse de tal manera que el medio construido facilite la ejecución de dichas actividades. *“Este tipo de planeación debe considerar múltiples aspectos y está referido, de manera indudable, al desarrollo de las ciudades, al desarrollo urbano. Actualmente no se concibe éste, sin tener presente la planeación.”*²⁰

La ciudad como ecosistema, esta compuesta, de acuerdo a Alicia Bárcena Ibarra, por tres componentes *“En términos generales, la ciudad se compone de: la sociedad –el sujeto transformador-; la estructura física natural –el objeto transformado-, y los recursos –el objeto por aprovechar mediante la tecnología.”*²¹

Estos tres componentes están en constante interacción con su entorno, por lo tanto es importante pensarla y planearla de manera integral. *“El concepto de ciudad como ecosistema, es congruente y adquiere todo su valor, dentro de un marco de desarrollo autodirigido por la sociedad. Esto implica, tomar previsiones, planificar y programar los cambios requeridos sobre cualquier de sus tres componentes.”*²²

Por otra parte, las ciudades de hoy son el resultado de un conjunto de discursos, *“la ciudad entonces se entiende como un pacto de ideas en el que prevalecen las coincidencias sobre las diferencias”*²³. Existe un fenómeno de fragmentación como producto del factor de la desigualdad, donde dentro de la misma ciudad se viven distintas realidades. Por esta razón la planeación urbana resulta esencial para lograr una integración de todos los discursos de las distintas zonas urbanas que conforman una ciudad. A continuación, para efectos de este trabajo, procederé a citar y analizar algunas definiciones de planeación.

²⁰ Díaz González, Rodolfo, *“La publicidad inmobiliaria y la planificación urbanística...”*, Op. Cit., pág. 37.

²¹ Programa Universitario Justo Sierra, *“Coloquio El Desarrollo Urbano en México”*, Op. Cit., pág. 231.

²² Idem

²³ Tella, Guillermo, *Planificar la ciudad. Estrategias para intervenir en territorios en mutación*, Argentina, Diseño Editorial, 2014, pág. 23.

En la obra “*Planeación urbana y regional*”, Rosa Imelda Rojas escribe un artículo en donde proporciona distintas definiciones de planeación urbana basadas en distintos modelos de planeación desde un enfoque específico. Citaré las que considero útiles para la investigación.

*Modelo racional. La planeación se define entonces como un proceso mediante el cual es seleccionada un curso de acción (o conjunto de medios) para lograr una meta mediante el proceso racional de selección que mejor se adapte a los medios para cumplir dichas metas.*²⁴

La planeación urbana tiene que seguir un proceso metodológico que nos permita seleccionar los instrumentos más eficaces para lograr el objetivo o meta, en este caso será el desarrollo urbano. Sin embargo, estos instrumentos seleccionados deben tomar en cuenta todos los discursos y realidades que conforman una ciudad, para poder lograr un desarrollo integral.

*Modelo comunicativo. Proceso de comunicación interactiva, más que solucionadora de problemas, tomadora de decisiones y generadora de planes óptimos que representan consensos democráticos.*²⁵

Esta última definición de planeación es la que está enfocada a los procesos de intercambio de discursos de manera democrática, para lograr un acuerdo entre la sociedad que sea coherente con sus necesidades reales.

Finalmente, esta misma autora nos da una definición de planeación estratégica, que integra tanto el modelo racional como el comunicativo, lo cuál resulta útil para poder llegar a al concepto de planeación urbana integral que se desea en este trabajo.

²⁴ Rojas Caldelas, Rosa Imelda, et al., “*Planeación urbana y regional...*”, Op. Cit., pág. 117.

²⁵ Ibidem, pág., 123.

*Planeación estratégica: Esta es una herramienta que tiene como marco el modelo comunicativo referido (sic) al manejo de un procedimiento para llegar a la construcción de consensos en la planeación mediante un procedimiento específico.*²⁶

La planeación estratégica será entonces un instrumento para integrar los discursos de los habitantes de la ciudad siguiendo un procedimiento para lograr con más eficiencia el objetivo a seguir, el desarrollo urbano.

La ciudad es el espacio común que comparten todos sus habitantes, por lo tanto podemos entenderla como una construcción colectiva que deberá ser planeada por todos sus integrantes. De acuerdo a Guillermo Curtit “...Podemos decir, entonces, que la producción del espacio, resultado de un conjunto amplio de procesos económicos, sociales, políticos, reconoce fundamentalmente a tres tipos de actores...Nos referimos a actores vinculados a los procesos económicos de consumo y de gestión²⁷. Pero ¿qué actores integran la urbe? Según el mismo autor, la producción de este espacio, entendido como la ciudad, esta conformada por actores económicos, actores sociales y actores políticos.

Guiándome por los actores propuestos, el sector social, es decir los ciudadanos ya sea en lo individual o de manera organizada, el gobierno como actor estatal o político y el sector privado o económico, me gustaría proponer la adición del sector ambiental, conformado por el medio natural y construido. Para poder tener una mejor noción de planeación integral es imprescindible tener una nueva noción sobre la responsabilidad que tienen los otros sectores respecto al medio ambiente.

²⁶ Ibidem, pág. 125.

²⁷ Curtit, Guillermo. *Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales. Reflexiones en torno a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2003, pág. 28.

Por la naturaleza de la ciudad es importante entenderla, estudiarla y organizarla de manera integral, por lo que la planeación urbana debe ser una función de todos los actores que co-habitan en la urbe. Son estos actores los que determinan la planeación urbana de la ciudad, y esta debe ser un proceso de elaboración integrada por todos los sectores antes mencionados mediante elaboración de estrategias.

*Tener una visión estratégica de largo plazo; contemplar la ciudad como espacio dinámico y abierto con diferentes tipos de relaciones y dependencias que producen impactos locales, regionales y globales; comprender que la planeación-gestión del territorio es un ejercicio compartido por múltiples actores: gobierno, técnicos, iniciativa privada, organizaciones sociales; aprovechar y enriquecer el marco jurídico de instrumentos de política ambiental y de desarrollo urbano disponibles.*²⁸

También es importante concebir la planeación como parte de la función administrativa del gobierno, ya que este sector será el que materializará las estrategias en planes y políticas. *“El planeamiento estratégico es la actividad de la administración orientada a coadyuvar en la toma de decisiones sobre los objetivos de la institución a largo plazo, y a transformar las normas condicionantes que resultan de estas decisiones en metas y programas de ejecución.”*²⁹

Sin embargo, para poner en marcha esta planeación estratégica, son necesarios la gestión y el control urbano, para que todos los actores de la ciudad y todos los niveles del gobierno tanto local como federal estén implícitos en esta organización territorial y así se construya un ecosistema urbano integral.

²⁸ Rojas Caldelas, Rosa Imelda, et al., *“Planeación urbana y regional...”*, Op. Cit., pág. 21.

²⁹ Molina, Humberto, *Gestión urbana en ciudades medianas: El sistema de planeación. El caso de Ibagué*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994, pág. 54.

1.2.2. Elementos de la planeación urbana

A. Gestión

La gestión urbana según María Cristina Rojas Eberhard es una función y la define de la siguiente manera: *“Esta función gestora es un proceso integral para la puesta en ejecución de una meta en la cual intervienen múltiples y diversos actores en territorios disímiles.”*³⁰

La gestión urbana será entonces la función que permite poner en práctica la planeación urbana. Desde el punto de vista ambiental, la gestión será aquella que este enfocada a la ejecución de estrategias encaminadas al uso y aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, así como a la protección del medio ambiente.

*La finalidad de la gestión ambiental es buscar no sólo conservar el medio ambiente evitando su degradación; busca también acrecentar su valor, marcar pautas, definir políticas, estrategias y criterios de operación, regulación, de planeación e implementación de programas tendientes todos a contribuir en la conformación del marco de referencia y la administración que promueve el uso y manejo adecuado de los recursos naturales en lo particular y del medio ambiente en lo general.*³¹

La gestión urbana y la gestión ambiental van de la mano por la razón que se ha explicado en páginas anteriores. La urbanización de manera planeada tendrá como consecuencia la transformación del medio construido y natural, por lo tanto la ejecución de estrategias para la ordenación de un territorio también debe ir encaminada y vinculada a las estrategias de protección del medio ambiente.

³⁰ Pinilla, Juan Felipe y Rengifo, Mauricio. *La ciudad y el derecho*, Bogotá, Temis, 2012, pág. 246.

³¹ Rojas Caldelas, Rosa Imelda, et al., *“Planeación urbana y regional...”*, Op. Cit., pág. 203.

*Cabe recordar que el rol que juega la gestión urbana en la concreción de los objetivos tanto de la gestión ambiental como del desarrollo sustentable es determinante, pues por un lado el componente espacial formal parte del medio ambiente y, a la vez, es el componente espacial el que posibilita las condiciones para la factibilidad tanto de la gestión ambiental como del desarrollo sustentable.*³²

Como se ha mencionado con otras definiciones en este trabajo, la noción de lo integral, es decir que incluya todos los elementos, es importante. Por esta razón, la siguiente reflexión me parece la más adecuada porque incluye todos los elementos de una gestión integral:

*En consecuencia, resulta clave lograr una Gestión Urbana flexible, simultánea, diversa, orientada hacia proyectos, de inversión mixta, que tome en cuenta una planificación adecuada para definir el proyecto de ciudad, donde se promueva el desarrollo integral a partir de una visión estratégica y compartida de la ciudad, adaptándose al enfoque de sostenibilidad del desarrollo local y acorde al marco institucional correspondiente.*³³

Después de la lectura de estas definiciones, se propone el concepto *gestión urbano-ambiental* como elemento de la planeación de la siguiente manera. Será la función ejercida por los sectores social, estatal y privado por medio de la cuál se ponen en práctica los proyectos, planes y estrategias para la organización de un territorio encaminadas a garantizar el entorno adecuado para las actividades urbanas tomando en cuenta la protección y revalorización del medio ambiente urbano.

³² Ibidem, pág. 207.

³³ Ornés Vásquez, Sandra, “La gestión urbana sostenible. Algunos componentes necesarios a entender”, trabajo presentado para ascender a la categoría de profesor asociado, Sartajenas, Universidad Simón Bolívar, Dpto. de Planificación Urbana, 2012, pág.10, disponible en: www.redalyc.org

La planeación urbana al ser gestionada, ya sea por el actor público, es decir el gobierno, o actores sociales como los ciudadanos, se conforma por un conjunto de actividades de dichos actores, las cuáles deberían estar sujetas a un control. *“En nombre de una buena administración y de la capacidad de respuesta ante las necesidades del público, el control de la ordenación ha de relacionarse muy estrechamente no sólo con el planeamiento físico detallado, sino también con todo el conjunto de actividades del gobierno local que ocupan del entorno.”*³⁴

B. Control

Como toda relación entre seres humanos, las relaciones entre los actores que conforman el ecosistema urbano estarán sujetas a una regulación. *“En la medida en que lo urbano constituye un campo específico de relaciones y conflictos de convivencia, podrá considerársele como objeto particular de regulación jurídica y por lo mismo justificarse la necesidad de un conjunto de normas encaminadas – como todo lo orgánico- a regularlo atendiendo a su propia dimensión”*³⁵

La elaboración de normas jurídicas encaminadas a regular la ordenación del territorio para finalmente lograr un desarrollo urbano es una etapa en la planeación urbana muy importante. Será a partir de esta regulación que las acciones que se tomen para poner en marcha las estrategias estarán sujetas a un control jurídico y legal.

*El proceso de formulación de normas urbanísticas constituye una etapa fundamental y apasionante de la planeación, control y gestión del desarrollo urbano, ya que corresponde a la construcción de las reglas de juego que orientarán el desempeño de los diferentes actores urbanos en el territorio...*³⁶

³⁴ McLoughlin, Brian, *Planeamiento urbano y control*, trad. de Santiago Téllez Olmo, colección “Nuevo urbanismo”, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975, pág. 372.

³⁵ Bistrain Reyes, Guillermo (coord.), *Instrumentos para el Desarrollo Urbano*, México, UNAM, 2000, pág., 133.

³⁶ Pinilla, Juan Felipe, *“La ciudad y el derecho...”*, Op. Cit., pág., 390.

Las normas urbanísticas son parte de todo el sistema jurídico de un territorio, el cuál está sujeto a una planeación urbana. *“El quid del sistema jurídico urbanístico consiste en regular y controlar los procesos de planeación, urbanización y edificación de los centros de población...”*³⁷ Será gracias a esta regulación que el desarrollo urbano se llevará a cabo conforme a derecho.

El control urbano es entonces la fundamentación de la planeación urbana. Sin él no se pueden materializar ni llevar a cabo ningún proyecto de planificación, por lo tanto es la base jurídica de la ejecución de todo lo que implica la planeación y la gestión urbana. *“Las bases legales del control sobre el entorno físico son de gran importancia, siendo esenciales para una comprensión total de la práctica y procedimientos de control.”*³⁸

Es en este elemento donde la función del Derecho en la organización del territorio es imprescindible. Como sociedad estamos destinados a vivir bajo reglas de convivencia, sin embargo, al plasmarlas en instrumentos jurídicos esta reglamentación toma un carácter de guía, o en el mejor de los casos de obligatorio, para todos los actores que conforman esta sociedad, específicamente, actores de un ecosistema urbano.

*Lo que propongo parte del supuesto de que toda práctica de producción social del espacio urbano va acompañada de un discurso que la enuncia y que suele tener una connotación jurídica. El acto mediante el cual se funda una ciudad no se comprende cabalmente si no se registra en él la enunciación de un estatuto jurídico determinado: del mismo modo, cada acto por el cual se recrea un elemento del orden urbano tiene un significado jurídico que es parte fundamental de ese orden.*³⁹

³⁷ Jiménez Dorantes, Manuel, *Constitución y urbanismo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Madrid, 2006, pág. 9.

³⁸ McLoughlin, Brian, *“Planeamiento urbano...”* Op.Cit., pág. 49.

³⁹ Garza, Gustavo y Schteingart, Martha, (coords.), *Desarrollo urbano y regional: Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, vol. II, 2010, pág. 614.

Con todo lo anterior, se puede concluir que la planeación urbana, entendida para este trabajo, será el medio a través del cual los sectores social, estatal y privado, tomando en cuenta el sector ambiental, elaborarán estrategias atendiendo las necesidades de los actores que conforman el ecosistema urbano, las cuales se pondrán en práctica con el ejercicio y participación de todos los sectores a través de una gestión urbana integral, y será delimitada y regulada por un control urbano, para finalmente materializarse en leyes y políticas públicas destinadas a la organización de un territorio.

1.3. Protección del medio ambiente

A partir de la apropiación⁴⁰ del medio ambiente en la época moderna, este comenzó a ser considerado como un objeto para el crecimiento económico perdiendo en gran parte el valor intrínseco que tiene en todos los ecosistemas, incluyendo el *urbano*. A partir de este momento en la historia del ser humano se puede comenzar a hablar de la expresión *crisis ambiental* como la entendemos hoy en día.

*La crisis ambiental es una situación crítica del ambiente derivada de una serie de alteraciones producidas por el Homo sapiens sapiens al medio natural, el medio construido y a la salud, bienestar y calidad de vida de los seres humanos, como consecuencia de ciertos acontecimientos ocurridos a partir de la relación de reciprocidad o interdependencia recíproca que guardan con el ambiente.*⁴¹

Para el Dr. Nava Escudero esta expresión tiene una doble connotación, la de idea y la de pensamiento. Para este trabajo quisiera incluir únicamente la concepción

⁴⁰ Como ya se había mencionado anteriormente, fue a partir del pensamiento moderno que se adoptó el discurso de apropiación de la naturaleza. “Ineludible en nuestra relación con el ambiente se presenta un acontecimiento que ha sido sobradamente estudiado y analizado: se trata de la apropiación del medio natural.” Nava Escudero, César, “*Ciencia, Ambiente y Derecho...*”, Op. Cit, pág., 133.

⁴¹ Ibidem, pág. 78

de la crisis ambiental como idea *“Es una construcción social que se origina de la creencia de que existe una situación crítica del ambiente derivada de una serie de alteraciones al medio natural (i.e. a los procesos naturales), al medio construido (i.e. a los procesos sociales) y a los seres humanos (i.e. en su salud bienestar y calidad de vida)”*⁴²

Retomo esta expresión como construcción social porque en nuestra opinión, es a partir de esta crisis ética que las personas se han hecho más conscientes respecto al impacto que tienen sus actividades y acciones en el medio ambiente. La preocupación concerniente a los problemas ambientales tuvo su auge entre las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado aproximadamente, surgiendo con ello el ambientalismo.

*El surgimiento del ambientalismo está profundamente vinculado a la prosperidad económica sin precedentes que se registró en las dos décadas siguientes a la segunda guerra mundial, la cual conllevó al mismo tiempo un deterioro y destrucción del medio ambiente, también sin precedentes.*⁴³

Para el ya antes citado Dr. Nava el ambientalismo es *“ante todo una forma de pensamiento que i) está orientada a transformar la visión del universo y los valores, actitudes y comportamientos que tenemos los humanos hacia el ambiente, y ii) que surge como respuesta a los problemas y oportunidades que derivan de la crisis ambiental contemporánea.”*⁴⁴ La concepción de ambientalismo que se abordará en este trabajo es la de un modo de vida que se adopta a partir de la transformación de pensamiento que se tiene individualmente respecto a la revalorización de nuestra existencia en el planeta Tierra y nuestra relación con todo nuestro entorno.

⁴² Ibidem, pág. 79

⁴³ Becerra Rodríguez, Manuel, *Surgimiento y evolución de la temática ambiental como interés público*, XXIV Congreso Nacional Uniandino, "La preservación del Medio Ambiente en el planeta; riesgos y oportunidades para Colombia" Octubre 5, 6 y 7 de 200, pág., 3.

⁴⁴ Nava Escudero, César, *“Ciencia, Ambiente y Derecho...”*, Op. Cit., pág., 191.

Gracias al ambientalismo que surgió como respuesta a la crisis ambiental, el medio ambiente comenzó a ser de interés para un grupo de personas cada vez mayor, y por lo tanto su protección y consideración en los asuntos de interés público se transformó en una demanda social a considerar en las agendas políticas. *“Precisamente el surgimiento del medio ambiente como interés público en los años sesenta del siglo pasado se asocia a la percepción que amplios grupos de la población llegaron a tener sobre la gravedad de los problemas ambientales.”*⁴⁵

A partir del reconocimiento de la crisis ambiental es que surge el interés social respecto a una protección amplia y materializada del medio ambiente. Sin embargo, para tener una mejor comprensión respecto a lo que nos queremos referir por “protección ambiental” en este trabajo, a continuación definiré los dos conceptos que integran la expresión para finalizar con la definición deseada.

A. Protección

Por protección, podemos entender que se refiere a la acción del verbo proteger, tal y como lo define la Real Academia Española *“Acción y efecto de proteger.”*⁴⁶ El “Glosario de términos jurídicos” de Víctor Alfaro y colaboradores nos da una definición un poco más amplia que la anterior *“Protección. Amparo, ayuda, apoyo. Defensa que se hace de alguna cosa para evitarle un daño o perjuicio.”*⁴⁷

Estas dos definiciones nos dan a entender que la protección es una acción para proteger algo respecto a un daño o perjuicio que pudiera sufrir. Por otro lado la definición siguiente abarca el concepto de protección de manera más extensa:

⁴⁵ Becerra Rodríguez, Manuel, *“Surgimiento y evolución de la temática ambiental como interés público...”*, Op. Cit., pág. 3.

⁴⁶ Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, 23ª edición, 2017, disponible en : <http://www.rae.es/>

⁴⁷ Alfaro, Víctor, et al., *Glosario de términos jurídicos*, México, Grupo Editorial Patria, 2009, pág. 323.

La protección consiste en una acción de amparo, ayuda, defensiva y fomento, guardia y custodia, tanto preventiva como represiva, debiendo tener presente que la protección siempre se plantea contra “algo”...y contra “alguien” cuya actividad resulta potencial o actualmente dañina para los bienes o intereses tutelados. ⁴⁸

Después de estas definiciones, podemos concluir que la *protección* será fundamentalmente la acción de amparo o defensa principalmente preventiva o represiva respecto a un bien o interés tutelado para evitar que sufra un daño o perjuicio por parte de algo o alguien.

B. Medio ambiente

La expresión medio ambiente⁴⁹ es bastante amplia e inclusive podría considerarse un poco ambigua. La mayoría de las veces cuando escuchamos esta palabra hacemos referencia simplemente a la naturaleza o a lo que nos rodea, sin embargo para esta investigación quisiera definir medio ambiente de tal manera que incluya varios elementos que estarán sujetos a protección.⁵⁰

Varios autores son los que se refieren al ambiente como un sistema que se interrelaciona con todo el entorno. *“El ambiente es un “macro-bien”, como tal es*

⁴⁸ Sánchez González, Juan Francisco, «La planificación urbanística y territorial como técnicas de protección del medio ambiente», *Revista CEMCI*, Málaga, núm. 12/13, Junio-Diciembre, 2011, pág. 4, disponible en: <https://revista.cemci.org/>

⁴⁹ « El concepto de medio ambiente se ha ido acuñando a partir de los dos conceptos que lo conforman, por un lado de “medio”, que era definido como el fluido material de intercambios de materia y energía del mismo sistema exterior y, por otro, de “ambiente”, que alude a lo que lo rodea.” Carmona Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, Cámara de diputados LVIII Legislatura, , México, UNAM, 2001, pág. 18.

⁵⁰ El concepto medio ambiente se ha utilizado la mayoría de las veces como sinónimo de “ambiente”, agregarle o quitarle el término “medio” como fluido materia de intercambio de energía, no nos resulta relevante para la definición a la que queremos concluir. Por eso a partir de las siguientes definiciones nos enfocaremos en el término únicamente de “ambiente” aunque en este trabajo utilizaré la voz “medio ambiente” como sinónimo.

*un sistema, lo cual significa que es más que sus partes: es la interacción de todas ellas.*⁵¹

Quisiera retomar esta definición de ambiente como sistema, ya que es bastante útil si la vinculamos con nuestra definición de ecosistema, es decir un sistema completo en constante interacción de los organismos vivos con su medio físico.

*Quando se habla de medio ambiente, se habla del ecosistema más el ser humano; no solamente los factores físicos que encierran el concepto medio ambiente, sino que se hace también referencia a las coacciones con los otros hombres a las relaciones interindividuales, intercomunidades, sociales, es decir, nos lleva a los análisis económico, político, social y cultural.*⁵²

Debemos considerar que, el concepto medio ambiente se refiere tanto a los elementos naturales como agua, flora, fauna entre otros pero también incluye el medio construido.

*La expresión “ambiente construido”⁵³ se refiere aquí a los elementos ambientales creados por el hombre, que son integrados al medio natural en que se desarrolla su existencia e influye sobre ésta, tal como lo hacen los elementos creados por la naturaleza y que configuran su ambiente natural.*⁵⁴

⁵¹ Lorenzetti, Ricardo Luis, *Teoría del derecho ambiental*, México, editorial Porrúa, 2008, pág. 16.

⁵² Carmona Lara, María del Carmen, “*Derechos en relación con el medio ambiente...*”, Op.Cit., pág. 21.

⁵³ El ambiente construido está conformado entonces por las obras materiales creadas por el hombre, que devienen en elementos ambientales en tanto pueden llegar a condicionar, positiva o negativamente, su propia existencia; pero también la de los demás organismos vivos, pues al modificar el medio natural e integrarse al mismo, pasan a formar parte de sus respectivos sistemas de ambiente. Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, pág. 545.

⁵⁴ Idem

Esto resulta relevante para esta investigación porque podemos incluir a las ciudades también como parte del medio ambiente. La definición que resulta más adecuada es la que nos proporciona el Dr. Nava Escudero.

...debemos señalar en este momento que el ente ambiente se refiere al medio natural, al medio construido, y a la salud, bienestar y calidad de vida de los seres humanos...En ellos prevalece una relación de reciprocidad seres humanos-ambiente.⁵⁵

En conclusión, podemos definir el medio ambiente como un ente que funciona como sistema ya que interrelaciona recíprocamente el medio natural, el medio construido y a los seres humanos. Desde el punto de vista jurídico este ente será el bien jurídico tutelado. A continuación se definirá el concepto de protección al medio ambiente.

La protección del ambiente se ha convertido en un vocablo popular que se ha incorporado al gigantesco tesoro de las nuevas frases propagandísticas, adoptadas inconscientemente por la mayoría de las personas; con frecuencia también se ha transformado en una “actividad ambiental”, que ha sido desarrollada y utilizada por un grupo de intereses concurrentes al servicio de unas finalidades muy particulares. Otro grupo de personas reconoce la situación real de la biosfera de la cual depende toda la vida sobre la Tierra, incluso la del ser humano.⁵⁶

Como nos explica esta cita, el vocablo protección al ambiente se ha utilizado de manera muy amplia para generar actividades ambientales o conciencia ambiental. Sin embargo, el concepto puede variar dependiendo desde que punto de vista se quiera definir. Para este trabajo quisiera enfocarme en la definición de protección ambiental desde el punto de vista jurídico.

⁵⁵ Nava Escudero, César, “Ciencia, Ambiente y Derecho...”, Op. Cit., pág. 83.

⁵⁶ Harald Sioli et al., *Ecología y protección de la naturaleza. Conclusiones internacionales*, trad. Joan Armengol, España, Editorial Blume, 1983, pág. 7.

...a partir de una concepción más amplia del ambiente, apuntan por una parte, a dejar establecido que la función del Estado es velar por la protección del ambiente y, por otra, que todos los habitantes tienen derecho a un ambiente adecuado, pero también tienen el deber de cuidar su conservación, en el contexto de una idea más fundamental, que tiene que ver con la necesidad de modificar procesos productivos y de armonizarlos con la base natural que los sustenta.⁵⁷

Con esta cita del profesor Raúl Brañes, llegamos a la conclusión que la protección del ambiente es tanto función del Estado, es decir que será este último quién realice las acciones de proteger al medio ambiente, pero también es derecho y deber de los ciudadanos.

En correspondencia con el deber de la sociedad de proteger el medio ambiente, se ha comenzado a generalizar en las nuevas Constituciones latinoamericanas la consagración del derecho de todas las personas a un medio ambiente adecuado.⁵⁸

Como se mencionó anteriormente, el medio ambiente se convirtió en un tema de interés público y como consecuencia este ente se convirtió en un bien jurídico tutelado. *“El bien ambiental es colectivo, situado en la esfera social y que causa tanto derechos como obligaciones.”⁵⁹* Al ser un bien colectivo tutelado, se reconoce la función de protección del ambiente por parte del Estado y el deber de protección y conservación de los ciudadanos. Esta obligación y deber de protección ambiental se enuncia en el sistema jurídico a partir del reconocimiento del derecho de todas las personas a un medio ambiente adecuado/sano.⁶⁰

⁵⁷ Brañes, Raúl, *“Manual de derecho ambiental mexicano...”*, Op.Cit. pág. 97.

⁵⁸ Ibidem, pág. 101.

⁵⁹ Lorenzetti, Ricardo Luis, *“Teoría del derecho ambiental...”*, Op. Cit. pág. 32.

⁶⁰ En México se reconoce nuestro derecho a un medio ambiente sano en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4, párrafo quinto.

Este derecho reconocido es bastante amplio y su aplicación e interpretación abarcan varios principios a seguir. *“En la perspectiva funcional de protección, conservación y mejora del Medio Ambiente, son varios los “principios” que inciden y que informan los instrumentos mediante los que se pretende lograr el fin último de la protección ambiental.”*⁶¹

En cuanto a la protección ambiental se refiere, son dos principios los que deben tomarse en cuenta para que se garantice de la manera más amplia el derecho de toda persona a un medio ambiente y a través de este su protección. Estos son el principio de “prevención” y de “precaución”.⁶²

Es importante mencionar que, en el caso de la protección ambiental (la acción de proteger el bien jurídico tutelado, es decir el medio ambiente), es para evitar que algo o alguien le cause daño o perjuicio ¿pero contra quién se protege? Se protege en contra del propio ser humano y sus actividades, principalmente el desarrollo incesante. Silvia Jaquenod nos menciona que el argentino J.D. Perón señaló en un discurso político que *“La humanidad está cambiando las condiciones de vida con tal rapidez que no llega a adaptarse a las nuevas condiciones. Su acción va más rápido que su captación de la realidad y el hombre no ha llegado a comprender, entre otras cosas, que los recursos vitales para él y sus descendientes derivan de la naturaleza y no de su poder mental...”*⁶³

⁶¹ Sánchez Gonzáles, Juan Francisco, « *La planificación urbanística y territorial...* », Op.Cit.

⁶² Hablamos del principio de *prevención* cuando estamos en presencia de riesgos sobre los que existe un conocimiento técnico adecuado que permite distinguir un nexo entre las causas de una eventual actividad con los efectos que produce sobre el medio ambiente...Al contrario, hablamos de principio de *precaución* (o de cautela) cuando estamos ante una actividad de la que no está científicamente demostrado los efectos perniciosos que pueda generar pero ante los cuales sería necesario adoptar las medidas necesarias dadas la gravedad e irreversibilidad de los mismos. Ibidem, pág. 7.

⁶³ Jaquenod de Zsögön, Silvia, *Derecho Ambiental, desafío del cambio global. Ocho cuestiones clave*, Madrid, España, Dykinson, 2009, pág., 10.

Finalmente después de todas las definiciones y conceptos que hemos proporcionado, es momento de llegar a la definición de protección del medio ambiente desde el punto de vista jurídico:

Protección del medio ambiente: la acción de amparar y proteger por parte del Estado y el deber de los ciudadanos de conservar y proteger, el ente que interrelaciona recíprocamente el medio natural, el medio construido y a los seres humanos, como bien colectivo tutelado, a través de la aplicación e interpretación de los principios de prevención y precaución para evitar todo daño o perjuicio que pudiera ser ocasionado por el ser humano y así garantizar el derecho de todas las personas a un medio ambiente sano.

1.4. Hacia una planeación urbano-ambiental

En el capítulo anterior llegamos a la conclusión que el medio ambiente es el ente conformado por el medio natural, medio construido y seres humanos en interacción, es por eso que hablar de la planeación urbano-ambiental es un tema en todos los sentidos medioambiental ya que con esta se regula la planeación tanto en el medio natural como en el medio construido y las actividades de modificación ocasionadas por los seres humanos en cada uno de ellos.

La mayoría de las veces se tiene la idea que al urbanizar un territorio se esta degradando el medio ambiente, sin embargo es importante dejar de lado esta idea. Tenemos que retomar el pensamiento en donde lo urbano y lo natural no estén peleados, es posible entender lo urbano sin necesidad de pensar en destrucción ambiental.

La integración de dos enfoques, como el ambiental y urbano, para intentar conformar el marco que posibilite reunir las variables que en la realidad generalmente se encuentran interrelacionadas, y que es imprescindible considerarlas para comprender y/o explicar un fenómeno o un problema

determinado, es una alternativa que puede coadyuvar en el diseño de una estrategia incluyente que no parcele la realidad. ⁶⁴

Hay que reflexionar que probablemente si la organización territorial de las ciudades se planeara en armonía con su medio natural no tendríamos tantos problemas urbanos y ambientales. Para tener una ciudad con un buen desarrollo urbano no hay que negar su entorno natural.

En este sentido, nuestro papel como planificadores debe ser el de facilitadores para integrar los procesos de crecimiento urbano y los instrumentos de control natural a través del planeamiento, lo cual conjuntamente con los distintos actores que confluyen en el hecho urbano permitirán lograr de común acuerdo las políticas que cohesionen el medio ambiente natural con el construido y donde el territorio sea concebido como un sistema de relaciones bajo una óptica unificada de conservación y desarrollo. ⁶⁵

Si adoptamos la idea de la ciudad y lo natural en armonía, entonces deberíamos comenzar a pensar que la protección del medio construido, conformará al mismo tiempo la protección de todo el medio ambiente de la urbe.

La parte espacial o territorial, como anteriormente lo señalamos, también forma parte del medio ambiente y también posibilita que se manifiesten los demás componentes de la naturaleza, incluyendo por supuesto la vida humana y las actividades inherentes a ésta. ⁶⁶

Por lo tanto, su protección y planeación serán igual de importantes por el simple hecho de formar parte ya de ese sistema en el que desarrollamos nuestras vidas.

⁶⁴ Rojas Caldelas, Rosa Imelda.. et al., “Planeación urbana y regional...”, Op. Cit., pág. 230.

⁶⁵ Carreño M., Fermín (coord.), *Planeación del territorio y ambiente en América Latina*, tomo 1, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2003, pág. 17.

⁶⁶ Rojas Caldelas, Rosa Imelda.. et al., “Planeación urbana y regional...”, Op. Cit., pág. 230.

Hablar de lo ambiental-urbano de una manera interrelacionada, y no como contrarios, nos permitiría tener una concepción nueva de la ciudad y entonces la planeación urbana sería también una planeación ambiental que logrará un desarrollo urbano en armonía con la naturaleza propia de la ciudad.

Como ya concluimos anteriormente, la planeación es un medio a través del cual los sectores social, estatal y privado, tomando en cuenta el sector ambiental elaborarán estrategias para la ordenación del territorio. Sin embargo, al estar hablando de la ordenación territorial⁶⁷ también se está planeando la adecuación del medio natural o construido dentro del ecosistema urbano, por lo tanto las políticas urbanas son, la mayoría de las veces, también políticas ambientales.

*La evolución de las políticas de ordenación territorial y urbanísticas han llevado a tener que admitir hoy de forma pacífica por la doctrina, que los Planes de Ordenación del Territorio y las prescripciones de la legislación Urbanística constituyen instrumentos de suma importancia para conseguir muchos de los objetivos más importantes de la prevención ambiental, desde la selección de suelos susceptibles de integrar el proceso de planificación urbanística hasta el propio modo de realización de la urbanización de los suelos.*⁶⁸

La planeación urbana es un instrumento clave para la protección del medio ambiente en las ciudades, ya que a través de esta se regulan actividades como la clasificación de los suelos, la zonificación, reglas de construcción, planeación vial, hidráulica, etc. y todas estas actividades transforman los recursos naturales, modifican el ecosistema urbano e impactan en el medio ambiente.

⁶⁷ «En el concepto de ordenación del ambiente construido queda comprendida la regulación de las actividades que se llevan a cabo dentro de dicho ambiente (como son las industriales, de transporte, recreacionales o de cualquier otra índole), teniendo en cuenta que éstas puedan provocar impactos ambientales adversos no sólo hacia el ambiente natural, sino también hacia el hombre y su ambiente construido.» Brañes, Raúl, “Manual de derecho ambiental mexicano...”, Op.Cit., pág. 546

⁶⁸ Sánchez Gonzáles, Juan Francisco, « La planificación urbanística y territorial... », Op.Cit., pág. 10.

*Los asentamientos humanos modifican de una manera profunda el medio natural, pues no sólo lo ocupan físicamente, sino también le plantean un conjunto de requerimientos que influyen en el equilibrio de los ecosistemas naturales. En efecto, los asentamientos humanos son grandes demandantes de energéticos y de todo tipo de recursos, que aunque necesarios para el funcionamiento de una ciudad, no son producidos por ésta.*⁶⁹

1.4.1 Importancia de la planeación urbana en la protección del medio ambiente

A diferencia de un ecosistema natural, la ciudad no consume recursos que se generen naturalmente dentro del mismo, sino que se abastece de otros ecosistemas cercanos para el consumo de alimentos, agua, electricidad entre otros. *”Su principal particularidad reside en los grandes recorridos horizontales de los recursos de agua, alimentos, electricidad y combustibles que genera, capaces de explotar otros ecosistemas lejanos y provocar importantes desequilibrios territoriales.*”⁷⁰

Por otra parte, la expansión urbana también es un fenómeno que afecta ambientalmente tanto a la propia ciudad como a los ecosistemas de sus alrededores. *“A su vez está expansión urbana refuerza la necesidad de desplazamientos y la dependencia del automóvil, aumentando así la congestión del tráfico, el consumo de energía y las emisiones contaminantes, lo que a la postre se traduce en unos efectos colaterales de un urbanismo mal concebido que agudizan la insostenibilidad ambiental del mismo.”*⁷¹

Para que la ciudad se expanda son necesarios los asentamientos humanos, y para crear medio construido se hace uso del suelo. Sin embargo, actualmente es

⁶⁹ Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, Op.Cit. pág. 547

⁷⁰ Higuera Esther, «Urbanismo bioclimático. Criterios medioambientales en la ordenación de asentamientos», *Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera*, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Madrid, 1998, pág. 11, disponible en: www.researchgate.net

⁷¹ Sánchez Gonzáles, Juan Francisco, « *La planificación urbanística y territorial...* » Op. Cit., pág. 2

común observar que se hacen cambios de uso y tipos de suelo, que por su naturaleza son imprescindibles para el ecosistema, para crear asentamientos humanos, cuestión que impacta de manera esencial en los ecosistemas naturales y por lo tanto en todo el medio ambiente.

*El cambio de cobertura vegetal y uso del suelo ha sido identificado como un problema principal del cambio global, con un impacto mayúsculo sobre los ecosistemas, los ciclos biogeoquímicos, el cambio climático y la vulnerabilidad humana. La composición y el estatus en los cambios de cobertura son características importantes que afectan las funciones y condiciones de los ecosistemas.*⁷²

Los ecosistemas de los alrededores de las ciudades son los que más sufren de deterioro e impacto ambiental y los que menos son considerados en las políticas públicas urbanas y ambientales. Es importante tomar medidas de protección ambiental, a través de la planeación, que integren todos los problemas ambientales de estos, ya que por una parte estamos deteriorando el medio ambiente en lo general y por otra, gracias a estos ecosistemas es que el ecosistema urbano es habitable. *“El entorno de los grandes conglomerados urbanos del mundo son áreas que han mostrado los puntos rojos ambientales principales que requieren con urgencia de atención especial en las evaluaciones biofísicas regionales y en la planeación y la administración ambiental a escala metropolitana.”*⁷³

Anteriormente se comentó que las ciudades siguen en crecimiento, tanto económico como territorial, y que es un hecho que éstas seguirán expandiéndose. Sin embargo, con el instrumento de planeación urbana, este fenómeno se puede dar de forma ordenada para que el impacto ambiental que este genere sea menor. *“Como forma de poner orden y medida a la incontrolable e insostenible expansión*

⁷² Aguilar, Adrián Guillermo, Escamilla Irma (coords.), *La sustentabilidad en la Ciudad de México. El suelo de conservación en el Distrito Federal*, México, MAPorrúa, , 2013, pág., 149.

⁷³ Idem

urbana fuera de toda lógica ambiental, se introduce en la Planificación Urbanística y territorial (como técnicas de protección del Medio Ambiente) los criterios de la sostenibilidad⁷⁴ del medio ambiente urbano.”⁷⁵

La importancia de la planeación urbana en el medio ambiente de una ciudad es que será la herramienta por medio de la cual se podrá materializar, a través de la gestión y control urbano, esta visión de lo urbano en armonía con la naturaleza. Se podrá hablar entonces de una planeación urbano-ambiental cuando estos dos temas se estudien y analicen de manera conjunta para atender los problemas y necesidad desde un punto de vista integral.

De esta manera, el reto que tiene la planeación urbano-ambiental en el siglo que apenas está comenzando, debe partir de la premisa de que la conservación del medio ambiente es una inversión rentable y no únicamente el resultado de una visión pintoresca del planeamiento urbano para el disfrute de la contemplación. Por esta razón, tanto las comunidades como las autoridades correspondientes deben restituir a la planeación urbana la misión ambiental como principio de alta prioridad.⁷⁶

Es cierto que la planeación urbano-ambiental, o sustentable como algunos autores se refieren, no es un tema que apenas este surgiendo en las ciudades. Sin embargo, la implementación que se le ha dado al parecer no ha sido la adecuada ya que día con día seguimos viviendo deficiencias en los procesos planeación.

Desafortunadamente la combinación de varios factores como: la presencia de población con amplias carencias sociales, la falta de financiamiento suficiente para la dotación de todo tipo de servicios, la poca efectividad de políticas que regulan el funcionamiento diario de la ciudad, sobre todo en el

⁷⁴ Un aspecto importante que ha aportado el debate sobre una supuesta urbanización sustentable es que le ha dado reconocimiento a las ciudades como sitios destacados de concentración poblacional y económica, y de cambio ambiental, y como grandes fuentes de contaminantes. Ibidem, pág., 31.

⁷⁵ Sánchez Gonzáles, Juan Francisco, « *La planificación urbanística y territorial...* » Op. Cit., pág.3.

⁷⁶ Carreño M., Fermín (coord.), “*Planeación del territorio y ambiente...*”, Op.Cit., pág. 23.

*ámbito de la ocupación del territorio, y las complicidades que existen en la ocupación ilegal del suelo, en gran medida determinan la gravedad de los impactos negativos en el medio ambiente.*⁷⁷

La planeación urbana es uno de los instrumentos más importantes que tenemos para lograr que la ciudad se convierta en solución y no generador de los problemas ambientales y así lograr habitar un ecosistema urbano en armonía con todo el medio ambiente. *“La clave para construir ciudades sustentables es, una planeación a largo plazo, mayor equidad social, un fuerte liderazgo nacional, y la transformación de valores para hacer que el cambio hacia la sustentabilidad sea políticamente viable.”*⁷⁸

⁷⁷ Aguilar, Adrián Guillermo, Escamilla Irma (coords.), *“La sustentabilidad en la Ciudad de México...”*, Op. Cit. pág. 5

⁷⁸ Ibidem, pág. 62

Capítulo 2. Marco jurídico de la planeación urbana de la Ciudad de México

2.1. Contexto histórico

A continuación realizaré una exposición del marco jurídico de la planeación urbana de la Ciudad de México, comenzando por un recorrido histórico en orden cronológico a partir de la institucionalización de la planeación y el desarrollo urbano, para finalizar con un breve análisis de la legislación e instrumentos de planeación urbana vigentes en la capital. Para entender la planeación urbana actual es importante mencionar el contexto y la evolución histórica que ha tenido la planeación y el desarrollo urbano en el ámbito jurídico y social en nuestro país, por esta razón enunciaré de manera breve los acontecimientos más relevantes.⁷⁹

A mediados de la década de los veinte del siglo pasado, después de la revolución mexicana, el arquitecto Carlos Contreras⁸⁰ comenzó un proyecto de planeación urbana con un enfoque importante en el trazo y construcción de la ciudad. *“La Planeación Urbana en México se fundamentó en los preceptos del urbanismo moderno de la época donde principios como el de funcionalidad, orden, estética y salud pública se constituían como las nociones comúnmente aceptadas en este campo del conocimiento.”*⁸¹ La planeación entonces era entendida en nuestro país como un instrumento casi exclusivo para el desarrollo urbano de las ciudades.

⁷⁹ Hablar del fenómeno urbano en México y de la acción del Estado y la sociedad sobre él supone necesariamente un recuento, una memoria, para reconocer que nos encontramos frente a una realidad que ha sido históricamente en extremo compleja y para dar fundamento y solidez a las acciones y políticas actuales. Soberanes, José Luis, *La reforma urbana. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pág. 9.

⁸⁰ «Carlos Contreras definió a la Planeación Urbana como el arte de proyectar, trazar y construir ciudades a partir de entender su forma y patrón de crecimiento y para efectos de conducir su desarrollo en forma armoniosa y ordenada, incorporó la figura del Plano Regulador como instrumento gráfico que sin limitarse a expresar las condiciones topográficas propias del territorio, se preocupaba por incorporar las relaciones funcionales de las actividades sociales y económicas y su manifestación espacial.” Gutiérrez Chaparro, Juan José “Planeación Urbana En México: Un Análisis Crítico Sobre Su Proceso De Evolución”, *Urbano*, Concepción, Chile, vol. 12, núm. 19, mayo, 2009, pág. 52, disponible en: www.redalyc.org

⁸¹ *Ibidem*, pág. 59.

Sin embargo, con el paso del tiempo la planeación se convirtió en un instrumento de Estado ahora enfocado en el desarrollo económico e industrial. Como consecuencia, la planeación urbana se convirtió en una simple herramienta para el desarrollo de estas dos últimas materias “...las prioridades del desarrollo nacional en esos años provocaron el progresivo deslizamiento de la Política nacional en favor de la cuestión económica y social en los albores del proceso de industrialización en nuestro país provocando que los logros alcanzados en materia de Planeación Urbana, se vieran interrumpidos por un buen tiempo.”⁸²

La planeación urbana se eleva a rango constitucional durante el gobierno de Luis Echeverría, logrando así su máximo fundamento jurídico. “El derecho urbanístico mexicano tiene su momento más importante de consolidación con la reforma constitucional publicada en DOF de 6 de febrero de 1976, que introduce expresamente en el texto constitucional federal, la materia de ordenación del suelo o, siguiendo la denominación constitucional “asentamientos humanos.”⁸³ Tras una serie de reformas constitucionales⁸⁴ que modificaron los artículos 27, 73 y 115, la planeación territorial en México cobró formalmente importancia jurídica y legislativa.⁸⁵

⁸² Idem

⁸³ Jiménez Dorantes, Manuel, “Constitución y urbanismo...” Op. Cit. pág. 26.

⁸⁴ Reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 6 de febrero de 1976.

⁸⁵ La reforma constitucional fue integral, ya que se modificó el párrafo 3 del artículo 27 de la CF, para mencionar que...”se dictarán medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y, bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población...” Jiménez Dorantes, Manuel, “Constitución y urbanismo...”, Op. Cit., pág., 27.

El Artículo 73 Constitucional en su fracción XXIX-C facultó al Congreso de la Unión “para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3 del artículo 27 de esta Constitución. Ramírez Navarro, Víctor, *Antecedentes de la legislación sobre planeación en México*, texto de la materia Derecho Urbano, Facultad de Arquitectura, UNAM, s.a., pág. 8. Este párrafo ya ha sido modificado tras la reforma del 29 de enero de 2016 para expedir leyes que establezcan la concurrencia entre gobierno federal, entidades federativas, de los Municipios y ahora también de las nuevas demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

En suma, las reformas constitucionales que dieron lugar al actual régimen de “los asentamientos humanos” fueron ajustes oportunos e inteligentes para dotar de fundamentos sólidos a la gestión urbana. Pero acaso el rasgo más notable de las mismas haya sido el optimismo de su ánimo modernizador.⁸⁶

Como consecuencia de estas reformas constitucionales, en 1976 se promulga la Ley General de Asentamientos Humanos, en adelante, LGAH. *“En México, la Ley General de Asentamientos Humanos, expedida en el año de 1976, es la pieza central de dicho régimen y constituye un importante marco de referencia de la acción gubernamental sobre los procesos de urbanización, ya que conjuga la racionalidad de la planeación con los principios ideológicos del Estado mexicano posrevolucionario expresados en la Constitución.”⁸⁷*

Esta Ley tuvo relevancia porque fue el instrumento que instauró formalmente y jurídicamente un régimen de planes reguladores que al mismo tiempo se basaba en la concurrencia de competencias de las autoridades, conformando entonces, un sistema de planes para cada nivel de la administración pública.⁸⁸

Por otra parte, el Artículo 115 Constitucional estableció que los Estados adoptarán como división territorial y organización política y administrativa el Municipio Libre conforme a las bases que el mismo artículo establece. Esta reforma —en el artículo 115 constitucional— hace mención expresa de la potestad reglamentaria municipal en materia de centros de población (fracción IV) y la necesaria colaboración entre la Federación, las entidades federativas y los municipios en el caso de zonas conurbadas (fracción V), conforme a la “ley de la materia”. Jiménez Dorantes, Manuel, *“Constitución y urbanismo...”*, Op. Cit., pág. 27

⁸⁶ Garza, Gustavo Y Schteingart Martha, *“Los grandes problemas de México...”* pág., 589.

⁸⁷ Azuela de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989, pág. 23

⁸⁸ Fue un ordenamiento jurídico de vanguardia en su época que establecía instancias federales, estatales y municipales dedicadas a la planeación y administración urbana y a también las entidades federativas expidieron sus propias leyes, reglamentos, planes y programas en materia de desarrollo urbano. López Velarde Vega, Óscar, *El futuro de la legislación urbana en las Entidades Federativas de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pág. 12, disponible en: www.juridicas.unam.mx

“...entre 1976 y 1982, la LGAH gozó de lo que algunos autores llaman un alto “nivel de prestigio” (Vernengo, 1980) en el campo de la planeación urbana. Entre los funcionarios federales, ese prestigio decayó con la aparición de la Ley de Planeación de 1983...”⁸⁹

El 5 de enero de 1983 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley de Planeación la cual contiene y regula los principios básicos del Sistema Nacional de Planeación.⁹⁰ El sistema de planeación de los asentamientos humanos pasó a ser un instrumento más para la planeación del desarrollo nacional, siendo este acontecimiento el inicio del olvido de la planeación esencialmente urbana.

Fue hasta el 2 de febrero de 1983, es decir un mes después de la publicación de la ley, que se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* una serie de reformas a los artículos constitucionales 25, 26, 73 y 115. “La idea de la rectoría del Estado llegaba por fin al texto constitucional, con lo que se coronaba un largo proceso de construcción jurídica que había comenzado en 1917.”⁹¹

En el artículo 25 se estableció que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional de manera tal que planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional. Posteriormente, el artículo 26 fue reformado para establecer que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, así mismo, también determinará los órganos responsables del procedimiento de planeación y los criterios para formular planes y programas.

⁸⁹ Garza, Gustavo, compilador, *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1992, pág., 58

⁹⁰ «En 1983 aparece en el panorama un nuevo elemento. Nos referimos al Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) establecido a través de una serie de adiciones a los artículos 25 y 26 de la Constitución y de la expedición de la Ley de Planeación (LP). Desde entonces coexisten dos regímenes legales aplicables a la planeación urbana que, si bien no presentan mayores contradicciones de tipo formal, han gozado de diferentes “niveles de prestigio” en la comunidad política nacional” Ibidem, pág., 65

⁹¹ Garza, Gustavo y Schteingart, Martha, “Los grandes problemas de México...”, Op. Cit., pág. 597

Respecto al artículo 73 se reformó la fracción XXIX-D para darle facultad al Congreso de la Unión de expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.

Finalmente el artículo 115 fue importante en materia urbana⁹² y ambiental para los municipios ya que se les otorgó la facultad de aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipales y otras facultades como: “...*participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.*”⁹³

Estas reformas fueron la base para crear formalmente un sistema de planeación democrática y otorgarle la rectoría del desarrollo al Estado. Sin embargo de esto derivó un exceso en la elaboración de planes para todo tipo de materias de la administración pública, quitándole aún más el enfoque de planeación esencialmente urbana y enfocándose en otros temas de mayor relevancia para el desarrollo nacional. “...*el hecho de establecer instrumentos de planeación adicionales a los urbanos para los tres órdenes de gobierno significó un proceso de sobrecarga de trabajo de planeación para todos.*”⁹⁴

Después de estas reformas constitucionales en materia de planeación, en 1983 la Ley General de Asentamientos Humanos, tuvo que ser reformada para que hubiera coherencia entre la nueva Ley de Planeación y las nuevas disposiciones constitucionales. Con esta reforma se materializó y legitimó a esta ley urbana como un instrumento más de planeación para el desarrollo económico. “*Acaso lo más notable de la historia de la LGAH sea el modo en que fue perdiendo relevancia conforme iban apareciendo iniciativas legislativas en temas*

⁹² El fortalecimiento del municipio a raíz de las reformas al artículo 115 constituyó otra línea de acción orientada hacia la descentralización con la finalidad de orientar el desarrollo urbano. Soberanes, José Luis, “*La reforma urbana...*”, Op. Cit., pág.,75.

⁹³ Ramírez, Navarro Víctor, “*Antecedentes de la legislación...*”, Op.Cit., pág. 14.

⁹⁴ Garza, Gustavo y Schteingart, Martha, “*Los grandes problemas de México...*”, Op. Cit., pág. 597

*emergentes, que dejaban en el olvido lo que, fugazmente, había estado en el centro de la vida pública del país en 1976.*⁹⁵

Finalmente en 1993 se expide una nueva LGAH que respondía al Sistema de Planeación Nacional de manera más amplia y coherente que la anterior, en esta ley se establecían diversos tipos de programas que serían parte del Sistema Nacional de Planeación. *“Principalmente determina que la planeación regulada por esta Ley forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, considerándola como una política sectorial que auxilia en el cumplimiento de los objetivos de los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo.*⁹⁶

Esta Ley quedó abrogada el 28 de noviembre de 2016 con la promulgación de la Nueva Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, de la cual haré mención de manera más amplia y específica en el apartado de los ordenamientos jurídicos vigentes.

Podemos concluir que la planeación urbana en México comenzó de manera fructífera y eficaz para la realidad de su época. Fue con el nuevo modelo de sistema de planeación que esto se vio ampliamente viciado y la administración pública adoptó la planeación estratégica para guiar toda la administración del Estado hacia el desarrollo económico, trayendo como consecuencia para nuestra materia, el olvido y la mala gestión urbana, cuestión que ha provocado que hasta nuestro días suframos de una ciudad sin urbanismo.

⁹⁵ Un hecho histórico importante en la urbanización en la década de los noventa fue, como lo mencionan varios urbanistas y juristas como el Dr. Antonio Azuela, la reforma agraria de 1992. Fue un suceso relevante en la planeación urbana del país de manera indirecta, las condiciones rurales se convirtieron en urbanas a partir de la comercialización de las tierras ejidales y comunales, provocando así un fenómeno de urbanización en suelos que posiblemente no eran adecuados para la expansión urbana de la ciudad. Ibidem., págs. 594 y 602.

⁹⁶ Sánchez Luna, Gabriela, “Ley General de Asentamientos Humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigación Jurídicas, núm. 83, 2011, disponible en: www.juridicas.unam.mx

Esta situación, se hace evidente cuando consideramos que la Planeación Urbana fue promovida más como una herramienta auxiliar de la política de desarrollo económico y social, que como una disciplina integral de análisis y gestión de alternativas para la ciudad limitándose a ser solamente un marco espacial de ordenación de acuerdo con lo señalado en la LGAH.⁹⁷

2.2 Marco jurídico⁹⁸

En este apartado enunciaré las leyes e instrumentos que forman parte de ordenamiento jurídico vigente de la Ciudad de México con el fin de conocer cuáles son las regulaciones que tenemos hoy en día respecto a la planeación urbana. El discurso jurídico debería responder a la realidad social, por lo tanto cada cambio en las ciudades en materia urbana tendría que ser sujeto a una regulación a partir de una enunciación plasmada en las leyes u otros instrumentos.

El acto mediante el cual se funda una ciudad no se comprende cabalmente si no se registra en él la enunciación de un estatuto jurídico determinado: del mismo modo, cada acto por el cual se recrea un elemento del orden urbano tiene un significado jurídico que es parte fundamental de ese orden.⁹⁹

De acuerdo a los artículos 40, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México se constituye en una República representativa, democrática, laica y federal compuesta por Estados libres y soberanos que a su vez tienen la forma de gobierno de municipio libre, por lo tanto se puede entender, a partir de estos preceptos, que nuestros niveles de gobierno serán el Federal, Estatal y Municipal.

⁹⁷ Gutiérrez Chaparro, Juan José, “Planeación Urbana En México Proceso...” Op.Cit., pág. 61

⁹⁸ «El *quid* del sistema jurídico urbanístico consiste en regular y controlar los procesos de planeación, urbanización y edificación de los centros de población, incidiendo, especialmente en los límites a la propiedad urbana y la regulación del suelo.” Jiménez Dorantes, Manuel, “Constitución y urbanismo...”, Op.Cit., pág. 9.

⁹⁹ Garza, Gustavo y Schteingart, Martha, “Los grandes problemas de México...” , Op. Cit. pág.614

Respecto a la Ciudad de México, el artículo 44 constitucional establece que es la Entidad Federativa sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 122, fracción VI de la carta magna, declara que el gobierno de la Ciudad estará a cargo de las Acaldías.

Con base en esto, se entiende que la Ciudad de México no conforma otro nivel de gobierno y de acuerdo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal¹⁰⁰ es una entidad federativa y capital de nuestro país. A continuación expondré las leyes referentes a la planeación y el desarrollo urbano conforme a los niveles de gobierno Federal y local que rigen a la Ciudad de México.

2.2.1. Nivel Federal

En materia de planeación y desarrollo urbano a nivel Federal el marco jurídico consiste en la a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, b) la Ley de Planeación y c) la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es en el artículo 25 constitucional en su primer párrafo donde se fundamenta que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable y que será el Estado quien planee, conduzca, coordine y oriente la actividad económica nacional y demás actividades de interés general. En el artículo 26 se declara que será el Estado quién organizará un

¹⁰⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994. Artículo 2º.- La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios públicos a su cargo, y en general, para el desarrollo de sus propias actividades y funciones. Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.

sistema de planeación para el desarrollo nacional mediante los mecanismos de participación establecidos en la ley.¹⁰¹

En materia de desarrollo urbano, el artículo 27 constitucional en su párrafo tercero, se refiere al derecho de la Nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y la de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación; uno de los fines de esta regulación es la de lograr el desarrollo equilibrado del país, cuidar de la conservación de los recursos naturales y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Para garantizar lo anterior el artículo establece:

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

Después de la lectura de este párrafo, es importante hacer mención que es a partir de la ordenación de los asentamientos humanos y la restauración del equilibrio ecológico que se está garantizando la calidad de vida de la población rural y urbana, el mejoramiento de los centros de población y también la conservación de los recursos naturales, por ende, en nuestro máximo ordenamiento jurídico se establece una estrecha relación entre lo urbano y el medio ambiente.

¹⁰¹ Artículo 26, párrafo 2, Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

El siguiente precepto es el artículo 73 constitucional que se refiere a las facultades del Congreso, donde de manera expresa se le confieren facultades para expedir leyes sobre la concurrencia de los niveles de gobierno en materia de asentamientos humanos, esto se estipula en la fracción XXIX-C.¹⁰²

Creo que esta fracción es importante porque como bien dice, con la facultad de expedir leyes para la concurrencia de las autoridades en materia de asentamientos humanos, se está garantizando lo que se expresa en lo analizado respecto al artículo 27 y también le da cierta autonomía a la materia urbana en el ordenamiento jurídico mexicano.

La fracción XXIX-D del mismo artículo responde a lo establecido en los artículos 25 y 26 constitucionales referentes a la planeación nacional del país.¹⁰³ Por lo tanto la planeación nacional del desarrollo económico y social, a la cual responde la planeación urbana¹⁰⁴, también tiene una fracción en la Constitución para que el Congreso promulgue leyes respecto a la materia para garantizar una planeación integral y sustentable como lo mencionan los artículos correspondientes.

Finalmente en materia de planeación y desarrollo urbano, para objeto de este trabajo, me voy a referir al Artículo 122 constitucional. Como ya había hecho mención, la Ciudad de México tiene una naturaleza especial por ser sede de los

¹⁰² Artículo 73, fracción XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

¹⁰³ Artículo 73, fracción XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

¹⁰⁴ Desde esta perspectiva es importante subrayar que en el pasado reciente, las acciones se han dirigido casi de manera exclusiva al fortalecimiento legal con la emisión de leyes y la elaboración de Planes más que al fortalecimiento teórico metodológico a lo que se suma el hecho de que la Planeación Urbana, ha sido un instrumento subordinado a las medidas adoptadas desde las esferas de decisión política vinculadas con la Planeación económica y social que entre otros efectos, ha provocado el desmantelamiento progresivo de las estructuras administrativas para el desarrollo urbano hasta llegar a su abandono. Gutiérrez Chaparro, Juan José *“Planeación Urbana En México...”*, Op. Cit. pág. 62.

Poderes de la Unión, por esto mismo el artículo 122 apartado C, se encarga de establecer su organización.¹⁰⁵

Este apartado del artículo 122 es el fundamento constitucional para la concurrencia y coordinación administrativa entre la Ciudad de México, entidades federativas y federación respecto a la planeación del desarrollo. Para cumplir con esto, se establece la organización de un Consejo de Desarrollo Metropolitano que estará facultado para coordinar las acciones en materia de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico entre otras; una vez más en nuestro máximo ordenamiento jurídico tenemos la vinculación entre lo urbano y lo ambiental en materia de planeación.

b) Ley de Planeación¹⁰⁶

En esta ley se plasman los objetivos y principios generales con los que deberá llevarse a cabo la Planeación Nacional. Se expresa claramente en el artículo 2º como la planeación será el medio o instrumento para que el Estado, de manera eficaz, ejerza su responsabilidad respecto al desarrollo del país.¹⁰⁷

Al ser la planeación el medio eficaz para el desarrollo nacional, entonces habrá una planeación nacional del desarrollo con el objeto principal de coordinar y

¹⁰⁵ Artículo 122, apartado C. La Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establecerán mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión. Para la eficaz coordinación a que se refiere el párrafo anterior, dicha ley establecerá las bases para la organización y funcionamiento del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá acordar las acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

¹⁰⁶ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de enero de 1983 con última reforma del 28 de noviembre de 2016.

¹⁰⁷ Artículo 2o.- La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

administrar las actividades del Estado, la misma ley nos da una definición en su artículo 3º.¹⁰⁸

A partir de la lectura de este artículo, podemos deducir que la planeación tiene como principal objetivo la transformación del país en distintos temas, incluyendo el de protección al ambiente y ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano.

El encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo es el Ejecutivo Federal con apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Es esta Secretaría quién colabora con el Presidente porque designa el presupuesto para cada uno de los objetivos y estrategias de este plan.¹⁰⁹ La vigencia de este instrumento no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones a largo plazo.

Respecto a los demás programas, el artículo 22 establece que estos serán sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Deberán observar congruencia en su elaboración y contenido con el Plan Nacional de Desarrollo y al igual que este su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión

¹⁰⁸ Artículo 3.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales así como de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

¹⁰⁹ Artículo 14.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones: I.- Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo; II.- Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados, así como la perspectiva de género; IV.- Cuidar que el Plan y los programas que se generen en el Sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido.

gubernamental en la que se aprueben. Finalmente esta Ley, en el artículo 32, es la que establece la obligatoriedad del Plan y programas que derivan del mismo.¹¹⁰

c) Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano¹¹¹

Esta nueva ley, de ahora en adelante LGAHOTyDU, resulta innovadora en su materia, porque pretende retomar nuevos principios urbanos y ambientales, fundamentalmente internacionales¹¹² y crear nuevos medios de control para que a partir de este ordenamiento se logre la actualización de las legislaciones estatales, y sea así un probable comienzo para cambiar y regular de manera efectiva el modelo de crecimiento desordenado y desigual de las ciudades contemplando todo el entorno. Desde un principio, a partir del nombre de este instrumento se puede entender que se van a regular las tres voces que integran el título, la propia Ley las define en su artículo 3°.

Artículo 3°. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

IV. Asentamiento Humano: 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;

¹¹⁰ Artículo 32.- Una vez aprobados el Plan y los programas, serán obligatorios para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

¹¹¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016. No es coincidencia que la última reforma de la Ley de Planeación haya sido el mismo día, ya que a partir de la LGAHOTyDU se reforma el artículo 3° de la Ley de Planeación que resulta relevante porque, como ya explicamos anteriormente, se hace mención expresa y literal de la importancia del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano para la transformación de la realidad del país.

¹¹² «Desde los orígenes del planeamiento urbanístico, el medio ambiente urbano ha constituido un factor esencial de la ordenación urbanística. Esta dimensión ambiental del planeamiento se ve reforzada en los últimos años por recomendaciones establecidas en documento de carácter internacional y, especialmente de origen comunitario». Agoués Mendizabal, Carmen, “El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible”, *Revista Vasca de Administración Pública*, España, núm. 85, mayo-agosto, 2009, pág. 17.

XIII. Desarrollo Urbano: el proceso de planeación y regulación de la Fundación, Conservación, Mejoramiento y Crecimiento de los Centros de Población;

En esta misma línea quisiéramos hacer énfasis en la voz Ordenamiento Territorial, definida en la fracción XXVI del mismo artículo.

XXVI. Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos: el ordenamiento territorial es una política pública que tiene como objeto la ocupación y utilización racional del territorio como base espacial de las estrategias de desarrollo socioeconómico y la preservación ambiental;

*La introducción de la noción del concepto de ordenación del territorio ha sido fundamental, en el ámbito de las políticas urbanas para poder aprehender una visión completa de los efectos que la urbe genera en el medioambiente, en el ámbito de las políticas ambientales urbanas el control de las externalidades negativas que generan los sistemas productivos y de consumo urbano.*¹¹³

El objetivo principal expreso en esta ley es, según el artículo 1º, fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país y establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales para la planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, entre otros. Se reconocen nuevos principios como el derecho a la ciudad,¹¹⁴ derecho a la propiedad urbana, protección y

¹¹³ Lora-Tamayo Vallvé, Marta, *Derecho urbanístico y medio ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*, Madrid, Editorial DYKINSON S.L., 2006, pág. 17.

¹¹⁴ Artículo 4º, fracción I. Derecho a la ciudad. Garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centros de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia;

progresividad del espacio público, accesibilidad y movilidad, resiliencia, seguridad urbana y riesgos y sustentabilidad ambiental.

La Constitución establece que en materia de asentamientos humanos las atribuciones conforme a los órdenes de gobierno serán concurrentes, por lo tanto esta Ley regula cada una de las atribuciones a nivel Federal, Estatal y Municipal. Las principales atribuciones a nivel federal en materia de planeación se encuentran en el artículo 8.¹¹⁵

En el orden estatal, las atribuciones principales en materia de planeación y desarrollo urbano se encuentran en el artículo 10.¹¹⁶ A nivel Municipal, podemos encontrar sus atribuciones en el artículo 11, que son principalmente dos. La primera es formular, aprobar, administrar y ejecutar los planes y programas municipales de Desarrollo Urbano y solicitar la incorporación de sus planes y programas y sus modificaciones al sistema de información territorial y urbano a cargo de la Secretaría.

¹¹⁵ Artículo 8º, I. Formular y conducir la política nacional de asentamientos humanos, así como el ordenamiento territorial, en coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal; II. Formular el proyecto de estrategia nacional de ordenamiento territorial con la participación de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, con las entidades federativas y los municipios; VII. Elaborar, apoyar y ejecutar programas que tengan por objeto satisfacer las necesidades de suelo urbano y el establecimiento de Provisiones y Reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los Centros de Población, lo anterior con la colaboración entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes, con la coordinación entre éstas y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, y con la participación y concertación con los diversos grupos sociales.

¹¹⁶ Artículo 10º, I. Legislar en materia de asentamientos humanos, Desarrollo Urbano y ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales, atendiendo a las facultades concurrentes previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en lo dispuesto por esta Ley; V. Formular, aprobar y administrar su programa estatal de ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como vigilar y evaluar su cumplimiento con la participación de los municipios y la sociedad; VII. Analizar y calificar la congruencia y vinculación con la planeación estatal, que deberán observar los distintos programas municipales de Desarrollo Urbano, incluyendo los de conurbaciones o zonas metropolitanas, a través de dictámenes de congruencia estatal;

El artículo 22¹¹⁷ de la ley es de relevancia para este trabajo ya que ahí se menciona de manera expresa que la planeación, regulación y evaluación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el artículo 23 se establecen los instrumentos que conforman la planeación en materia urbana, los cuales estarán sujetos al Programa Nacional de Desarrollo Urbano.¹¹⁸

Quisiéramos hacer énfasis en la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial.¹¹⁹ Una cuestión respecto a este instrumento es que según el artículo 25, tendrá una visión a veinte años del desarrollo nacional y podrá ser revisada o actualizada cada seis años, cuestión que resulta verdaderamente importante para que las estrategias plasmadas en los programas de ordenamiento territorial tengan continuidad a largo plazo para que realmente exista un impacto significativo. Por otra parte, en mi opinión, los programas Metropolitanos y de Zonas Conurbadas propuestos en esta Ley son un instrumento importante en la actualidad y realidad de nuestras ciudades.

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano será aprobado por el Ejecutivo Federal cada 6 años y los programas estatales y los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, serán aprobados, ejecutados, controlados,

¹¹⁷ Artículo 22. La planeación, regulación y evaluación del Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y del Desarrollo Urbano de los Centros de Población forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una política de carácter global, sectorial y regional que coadyuva al logro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas federales y planes estatales y municipales.

¹¹⁸ Artículo 23, I. La estrategia nacional de ordenamiento territorial; II. Los programas estatales de ordenamiento territorial y Desarrollo Urbano; III. Los programas de zonas metropolitanas o conurbaciones; IV. Los planes o programas municipales de Desarrollo Urbano, y V. Los planes o programas de Desarrollo Urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de Desarrollo Urbano, tales como los de Centros de Población, parciales, sectoriales, esquemas de planeación simplificada y de centros de servicios rurales.

¹¹⁹ Instrumento que establecerá el marco básico de referencia y congruencia territorial con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales del país en materia de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos.

evaluados y modificados por las autoridades locales, cuestión que creo le da cierta autonomía a las autoridades estatales y municipales, respondiendo al artículo 115 constitucional respecto a disponer sobre su ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

El artículo 45 es de trascendencia en materia ambiental, ya que a pesar de su lenguaje ambiguo, se establece que se deben considerar los planes y programas de ordenamientos ecológicos y normas oficiales mexicanas en materia ecológica, lo cuál hará coherencia entre ellos y se podrá lograr una planeación urbano-ambiental.¹²⁰

De acuerdo al artículo tercero transitorio, en un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, las autoridades de los tres órdenes de gobierno deberán crear o adecuar todas las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con los contenidos de este instrumento. Sin embargo, después de una revisión amplia en los sitios oficiales de la Cámara de Diputados, el Diario Oficial de la Federación y la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, no se encontró ningún reglamento publicado respecto a este ordenamiento.

El incumplimiento de regular esta Ley en los tres órdenes de gobierno es una situación alarmante. Primero, porque se trata de una ley general, es decir, una ley marco que establece las disposiciones principales de la materia, pero no profundiza en aspectos técnicos o más específicos, por esta razón es primordial que exista un reglamento al respecto. Segundo, sin las reglamentaciones para esta Ley los gobernados viven en una amplia incertidumbre jurídica en materia urbana.

¹²⁰Artículo 45. Los planes y programas de Desarrollo Urbano deberán considerar los ordenamientos ecológicos y los criterios generales de regulación ecológica de los Asentamientos Humanos establecidos en el artículo 23 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en las normas oficiales mexicanas en materia ecológica.

Si bien, esta nueva Ley pretende sentar las bases para una planeación y regulación eficaz del ordenamiento territorial, asentamientos humanos y desarrollo urbano, reconociendo como ya parte de esto la protección del medio ambiente, es necesario vigilar que realmente se apliquen sus disposiciones y no quede como letra muerta en nuestro ordenamiento jurídico.

2.2.2. Ciudad de México

A nivel local, para fines de esta tesis, me referiré a las leyes vigentes de la Ciudad de México en materia de planeación urbana siendo a) la Ley de Planeación para el Distrito Federal y b) la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal con su reglamento respectivo. Sin embargo, hay que mencionar que próximamente entrará en vigor la Constitución de la Ciudad de México¹²¹, cuestión que intervendrá en todo el sistema de planeación de la capital y varias disposiciones tendrán que ser actualizadas conforme a los principios de este último ordenamiento. Por esta razón haré mención de manera breve sobre algunas cuestiones sobre planeación urbana que se establecen en la Constitución de la Ciudad de México.

En el artículo 1º de este ordenamiento, titulado *De la Ciudad de México*, se enumeran las características principales que tendrá la capital.¹²² A continuación en el artículo 3º *De los principios rectores*, el numeral 2 menciona los principios de la Ciudad de los cuales el inciso C menciona la función social de la Ciudad, a fin de garantizar el bienestar de sus habitantes, en armonía con la naturaleza.

¹²¹ Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2017. Artículo primero transitorio.- La Constitución Política de la Ciudad de México entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018...

¹²² Artículo 1º, numeral 7 se refiere a la sustentabilidad de la Ciudad como la forma de exigir de manera eficiente el uso del territorio, así como en la gestión de bienes públicos, infraestructura, servicios y equipamiento y que de ello dependerá su competitividad, productividad y prosperidad. A partir de este numeral se entiende que la voz sustentabilidad, es decir el uso eficiente del territorio, es utilizada desde el punto de vista económico, lo cual responde a la Planeación Nacional del Desarrollo.

Es interesante resaltar que la concepción de Ciudad ya se da de manera conjunta con la naturaleza, así lo podemos percibir también en el artículo 12 *Derecho a la Ciudad*, el cual dice a la letra:

1. La Ciudad de México garantiza el derecho a la ciudad que consiste en el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente.

El Derecho a la Ciudad será garantizado, de acuerdo al artículo 15, numeral 1 a través de instrumentos de planeación, jurídicos, administrativos, financieros, fiscales y de participación ciudadana para hacer efectivas las funciones social, económica, cultural, territorial y ambiental de la ciudad. Estos instrumentos conformarán el Sistema de planeación y evaluación.

En materia de planeación la creación del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México es fundamental,¹²³ ya que este organismo será el que se encargue de elaborar el Plan General de Desarrollo, con aprobación del Jefe de Gobierno. También elaborará el Programa General de Ordenamiento Territorial.

A continuación en el artículo 16, *Ordenamiento Territorial*, se declaran los principios generales con los que deberán regularse las siguientes materias: medio ambiente, gestión sustentable del agua, regulación del suelo, desarrollo rural y agricultura urbana, vivienda, infraestructura física y tecnológica, espacio público y convivencia social, movilidad y accesibilidad, vulnerabilidad y finalmente resiliencia.

En nuestra opinión, este nuevo ordenamiento jurídico de la Ciudad de México pretende ser un catálogo amplio de derechos y garantías, pero lo relevante para el

¹²³ En el artículo 26 se le dota de una naturaleza jurídica de organismo público con autonomía técnica y de gestión con personalidad jurídica y patrimonio propio.

tema de este trabajo es que hace una estrecha vinculación entre lo urbano y lo ambiental tanto en sus principios como en sus planes, programas y demás instrumentos jurídicos, por lo que creo es un parteaguas para volver a implementar la idea de lo urbano-ambiental en la capital.

No es motivo de esta sección hacer un análisis exhaustivo de la Constitución de la Ciudad de México debido a que aún no es un ordenamiento jurídico vigente y faltan algunos años para que lo estipulado en él se comience a implementar, por esta razón procederemos a hacer el análisis de las leyes vigentes en la materia.

a) Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal¹²⁴

Este ordenamiento tiene como objetivo establecer los principios básicos conforme los cuales se llevará a cabo la planeación del desarrollo de la Ciudad de México. También plasma las bases para la integración del sistema de planeación del desarrollo y le otorga atribuciones a las autoridades competentes en materia de planeación.

Esta ley responde a lo estipulado en los artículos 25 y 26 constitucionales y a la Ley de Planeación, cumpliendo con la responsabilidad social del Estado en materia de planeación con el fin de prever los problemas del desarrollo económico, social y territorial de la capital. Esta planeación tendrá como ejes rectores principalmente el desarrollo económico, social y el ordenamiento territorial.

En su título segundo, en el artículo 5º, se mencionan las autoridades que participarán en el proceso de planeación de la capital que son: La Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno, los Jefes delegacionales, y los titulares de las

¹²⁴ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 27 de enero del 2000 con última reforma en 2013. Esta Ley aún no responde a los nuevos principios de planeación que se han plasmado en las nuevas leyes como la Ley de Planeación y LGAUOTyDU, ya que no se ha reformado desde su publicación.

dependencias, de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades.

El Jefe de Gobierno ejercerá la facultad de conducir y coordinar la planeación del desarrollo del Distrito Federal a través del Comité de Planeación, el cual estará integrado por los titulares de las dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal.¹²⁵ De acuerdo al artículo 21, el Jefe de Gobierno será el encargado de elaborar el proyecto del Programa General y vigilar su seguimiento y ejecución.¹²⁶

En el artículo 7º, se establece que será el Jefe de Gobierno quien apruebe el Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales. La capital cuenta con un Sistema de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal que estará integrado por autoridades y órganos responsables del proceso de planeación, es decir los mencionados anteriormente, y por el Consejo de Planeación.

Los programas delegacionales, según el artículo 28, contendrán las directrices generales del desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. Estos serán elaborados por los titulares de los órganos político administrativos con apoyo de un Comité Mixto de Planeación.

La Ley de Planeación reconoce a la planeación urbana como la dimensión territorial de la planeación del desarrollo en el Distrito Federal y sienta las bases para conformar mecanismos de coordinación intersectorial, en lo

¹²⁵ En este ordenamiento aún se utiliza la voz Distrito Federal para referirse a la Ciudad de México.

¹²⁶ El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal está definido en el artículo 25 de la ley como el documento rector que contendrá las directrices generales del desarrollo social, desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la entidad, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. Su vigencia no excederá del periodo constitucional que le corresponda al Jefe de Gobierno que lo emita y una parte de su contenido es la estrategia del desarrollo económico, social y de ordenamiento territorial.

*particular un Comité de Planeación del Desarrollo, bajo la presidencia del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.*¹²⁷

En cuanto al reglamento de esta Ley, a pesar que en el artículo cuarto transitorio¹²⁸ se establece que deberá expedirse un reglamento para este ordenamiento en un plazo no mayor a 8 meses después de la publicación de la Ley, hoy en día no se ha promulgado ningún reglamento al respecto, trayendo como consecuencia una vez más el incumplimiento de la Ley.

b) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal¹²⁹

Esta ley tiene como principal objetivo establecer los ejes de la política urbana de la Ciudad de México mediante la regulación de su ordenamiento territorial y la función sustentable de la propiedad urbana. Esta política urbana se basará en principios generales que la misma Ley contempla en su artículo 2º, como planear el desarrollo urbano garantizando su sustentabilidad.¹³⁰

Las autoridades en materia de desarrollo urbano en la capital son según el artículo 4º de la Ley: La Asamblea¹³¹, el Jefe de Gobierno, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, los Jefes Delegacionales y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. El Jefe de Gobierno de acuerdo al artículo 6, fracción VIII

¹²⁷ Eibenschutz Hartman, Roberto y Rébora Togno, Alberto, “*El desarrollo urbano del Distrito Federal en el año 2000*”, México: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2000, pág. 36.

¹²⁸ Artículos transitorios. CUARTO. El Reglamento de esta Ley deberá ser expedido en un plazo no mayor de 8 meses a partir de la publicación de la presente Ley.

¹²⁹ Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 15 de julio de 2010 con última reforma el 5 de mayo del 2017.

¹³⁰ «La estructura de la planeación, gestión y administración del desarrollo urbano es una de las más concentradas de la administración pública del Distrito Federal», Eibenschutz Hartman, Roberto, Rébora Togno, Alberto, “*El desarrollo urbano del Distrito Federal...*”, Op. Cit., pág. 18.

¹³¹ « Después de muchos intentos de planeación en la Ciudad de México, es hasta el último decenio cuanto realmente ocurre la institucionalización de sus instrumentos, a partir de que la Asamblea Legislativa, al aprobar los planes les otorgó rango de ley.», Idem

será el encargado de formular los Programas así como sus modificaciones y presentarlos a la Asamblea para su aprobación.

De acuerdo a esta ley local, la planeación del desarrollo será congruente con los siguientes instrumentos: el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, el Programa de Desarrollo de la Región Centro-País, el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Los instrumentos de planeación y ordenamiento del Desarrollo Urbano son los siguientes: El Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

Por otra parte, el ordenamiento territorial definido en el artículo 48, comprende el conjunto de disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la zonificación y los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal, los asentamientos humanos, las actividades de los habitantes y las normas de ordenación. En cuanto a esta política podemos hacer énfasis que a pesar que su última reforma se llevó a cabo en 2017, meses después de la promulgación de la LGAHOTyDU, no se integró la preservación del medio ambiente a la voz de ordenamiento territorial en la legislación de la Ciudad de México.¹³²

El reglamento de esta Ley ¹³³ tiene por objeto, regular la planeación y programación en materia de ordenamiento territorial y el desarrollo urbano en el Distrito Federal a través de disposiciones respecto a el procedimiento de elaboración, aprobación, publicación e inscripción de los Programas, así como su revisión, modificación, cancelación y cambios de uso de suelo.

¹³² En materia ambiental la disposición más relevante en este instrumento está establecida en el artículo 7, fracción XXX, y se refiere a la coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría del Medio Ambiente para preservar y restaurar los recursos naturales así como para prevenir y controlar la contaminación.

¹³³ Publicado en la Gaceta Oficial del del Distrito Federal el 29 de enero de 2004.

Respecto al ordenamiento territorial, se especifica en el artículo 35, que el Programa General de Desarrollo Urbano determina la clasificación del suelo en el territorio del Distrito Federal y la zonificación primaria como suelo urbano y suelo de conservación. Igualmente, describe la línea de conservación ecológica y precisa las áreas de actuación a que se refiere la Ley.

Otras materias reguladas en este ordenamiento son las de el patrimonio cultural urbano¹³⁴ y las áreas de conservación patrimonial.¹³⁵ Una de las cuestiones más importantes reguladas en este instrumento respecto a nuestra materia es el establecimiento de obras o actividades que requieren dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental¹³⁶, establecidas en el artículo 77. Los artículos 142 y 143 establecen las sanciones en materia de impacto urbano o urbano-ambiental tales como cancelación del trámite de evaluación, suspensión temporal del registro, cancelación definitiva del registro, multa por el equivalente de cien hasta mil días de salario mínimo vigente para el Distrito Federal.

Finalmente es importante hacer mención que todos los procedimientos respecto a licencias o certificados que se requieran de acuerdo a los Programas de Desarrollo Urbano se encuentran regulados en este ordenamiento jurídico.

2.3. Políticas Públicas

Como hemos estudiado anteriormente, las leyes sobre planeación y desarrollo urbano regulan instrumentos de política pública, como planes y programas

¹³⁴ Artículo 60. Forman parte del patrimonio cultural, histórico, arqueológico y artístico: los barrios, pueblos, calles históricas o típicas, sitios arqueológicos o históricos y sus entornos tutelares, los monumentos nacionales y todos aquellos elementos que, sin estar formalmente catalogados, merezcan tutela en su conservación y consolidación.

¹³⁵ Artículo 64. Las áreas de conservación patrimonial se integran por las zonas patrimoniales, históricas, artísticas y arqueológicas delimitadas por los polígonos señalados en los Programas de Desarrollo Urbano y las declaratorias de la instancia federal.

¹³⁶ Artículo 76. El dictamen de impacto urbano o impacto urbano-ambiental tiene por objeto evaluar y dictaminar las posibles influencias o alteraciones negativas causadas al entorno urbano o al medio ambiente por alguna obra pública o privada en el área donde se pretenda realizar, con el fin de establecer las medidas adecuadas para la prevención, mitigación y/o compensación.

respecto a temas específicos, para establecer estrategias que permitan lograr los objetivos principales a corto, mediano y largo plazo.

En materia urbana las políticas públicas a las cuales está sujeta la planeación de la Ciudad de México son a) el Plan Nacional del Desarrollo, b) el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, c) el Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal, d) el Programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal y los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y Programas Parciales de Desarrollo Urbano. Para fines prácticos de este trabajo, en este apartado me referiré únicamente a los primeros cuatro Planes y Programas.

*Para conseguir la ordenación del suelo, los instrumentos de planeamiento contienen información diversa que se encuentra ordenada y sistematizada en una serie de documentos que establecen los objetivos, justificaciones y reglas a que se sujetará un espacio físico territorial y determinado...Por tanto, todos los documentos que integran cada plan o programa de ordenación urbana, al formar parte de una unidad (plan), comparten un mismo valor normativo.*¹³⁷

a) Plan Nacional del Desarrollo¹³⁸

Como se especifica en la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo del país y será elaborado por el Ejecutivo con ayuda de la SHCP cada sexenio para trazar la línea que deberá seguir la Administración Pública para lograr el desarrollo nacional. Con el objetivo de llevar a México a su máximo potencial, este instrumento establece cinco Metas Nacionales específicas para el sexenio de

¹³⁷ Jiménez Dorantes, Manuel, “*Constitución y urbanismo*”, Op.Cit., pág. 146

¹³⁸ Gobierno de la República, *Plan Nacional de Desarrollo*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de mayo de 2013.

2013-2018, siendo las siguientes: Un México en Paz,¹³⁹ México Incluyente, México con Educación de Calidad,¹⁴⁰ México Próspero¹⁴¹ y finalmente México con Responsabilidad Global.¹⁴²

México incluyente es la meta que establece instrumentos para garantizar los derechos sociales, la seguridad social, el derecho a la salud, conectar el capital humano con las oportunidades que genera la economía y disminuir las brechas de desigualdad.¹⁴³ En esta meta se establece la estrategia de acceso a vivienda digna, infraestructura social básica y desarrollo territorial. También señala que el modelo de crecimiento urbano reciente ha fomentado el crecimiento urbano extensivo y la construcción de viviendas lejos de servicios básicos.

Esta última será garantizada a través del objetivo *Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna* y está conformado por una estrategia para transitar hacia un modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos. Las líneas de acción serán fomentar ciudades más compactas, promover reformas en la legislación en materia de planeación urbana, uso eficiente del suelo y zonificación, entre otras.

¹³⁹ Consiste en estrategias para combatir la inseguridad, erradicar la violencia de género, combatir la corrupción, el fomento de una mayor rendición de cuentas y fomentar el respeto y protección de los derechos humanos.

¹⁴⁰ En resumen tiene el objetivo de garantizar un desarrollo integral y contar con capital humano preparado e incrementar la calidad en la educación y lograr que la mayoría de la población tenga acceso a ella.

¹⁴¹ Serán las estrategias para promover el crecimiento de la productividad y la generación de igualdad de oportunidades con la infraestructura adecuada y así tener condiciones favorables para el desarrollo económico.

¹⁴² Pretende ser la meta que logre posicionar internacionalmente a nuestro país como una fuerza positiva y propositiva en el mundo, reafirmando su compromiso con el libre comercio, la integración productiva y la movilidad segura de las personas.

¹⁴³ «La forma en la que el gobierno piensa eliminar estas desigualdades es a través de una nueva política económica de fomento económico que elimine tanto las distorsiones de los mercados como los excesos de regulación y las ineficiencias. Nos parece que esto es un grave error que tiene el PND, ya que continúa con una visión economicista basada en el modelo neoliberal que asigna al mercado la solución a todo tipo de problema; queda fuera en este enfoque la visión humanista, social y sustentable que permita cambiar las condiciones de vida de muchos mexicanos que viven en zonas y regiones marginadas.» Méndez Morales, José Silvestre, “Comentarios acerca del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *CONSULTORIO FISCAL*, Revista de la Facultad de Contaduría y Administración-UNAM, México, núm. 574, julio de 2013, pág. 7.

Respecto a nuestra materia, en esta misma meta y objetivo se establece la estrategia de lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.

A parte de estas cinco Metas Nacionales, este Plan también establece estrategias transversales para el desarrollo nacional que son: *Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno y Perspectiva de Género.*

Podemos concluir que el Plan Nacional de Desarrollo está enfocado primordialmente en el crecimiento y desarrollo del país desde el punto de vista económico y que las Metas Nacionales procuran atender problemas de esta índole de manera puntual. En materia urbana se especifican de manera clara varias estrategias respecto al tema de vivienda, legislación urbana y concurrencia de competencias, sin embargo en cuanto a planeación, los objetivos son muy ambiguos y en ninguno se vincula lo urbano con lo ambiental.

¿Cómo lograr las cinco metas nacionales? Este es el gran problema del Plan o su ausencia. Faltan los cómo. La técnica de planeación prospectiva plantea que después del diagnóstico y al elaborar el plan, se deben describir de manera concreta las estrategias y las acciones específicas que permitan cumplir las cinco metas nacionales. Faltan los cómo.¹⁴⁴

b) Programa Nacional de Desarrollo Urbano¹⁴⁵

Este documento comienza con un diagnóstico en donde se especifican los problemas urbanos actuales, como la expansión desordenada y el modelo de

¹⁴⁴ Méndez Morales, José Silvestre, “Comentarios acerca del Plan Nacional de Desarrollo...” Op.Cit., pág. 8

¹⁴⁵ Secretaría de Gobernación, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2014.

desarrollo de las ciudades, la necesidad de consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental, así como el aumento de asentamientos humanos en zonas de riesgo y la vulnerabilidad de la población urbana ante desastres naturales. Estos diagnósticos serán combatidos por medio de objetivos, estrategias y líneas de acción. Para fines de este trabajo nos interesa lo siguiente:

Objetivo 1.- Controlar la expansión de las manchas urbanas y consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de los habitantes y, Objetivo 2: consolidar un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando la sustentabilidad social, económica y ambiental.

Las estrategias elaboradas para estos objetivos serán ejecutadas, a través de las siguientes líneas de acción: Incorporar en los PDU instrumentos de ordenamiento ecológico que garanticen el balance territorial entre el suelo urbano y el de conservación y promover espacios de coordinación interinstitucional para generar instrumentos que incluyan la regulación ambiental de los asentamientos humanos.

Estas líneas de acción, en lo personal, me resultan importantes para poder concebir institucionalmente y jurídicamente a la Ciudad como un entorno en donde lo urbano y lo ambiental estén vinculados. Este Programa contiene también programas transversales que responden a los objetivos de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo.

Se puede concluir que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano es un documento técnico que procede a especificar punto a punto la política urbana que se llevará a cabo de acuerdo al Plan Nacional del Desarrollo, estableciendo estrategias generales con sus respectivas líneas de acción que deberán ser

consideradas obligatoriamente por todos los organismos de la Administración Pública que estén encargados del sector urbano.¹⁴⁶

c) Programa General de Desarrollo para el Distrito Federal¹⁴⁷

Este documento contiene las estrategias generales del desarrollo de la capital, las cuales incluyen temas como el desarrollo sustentable y el ordenamiento territorial, respeto de los derechos humanos y la perspectiva de género de la entidad, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años.

El programa se integra por 5 ejes¹⁴⁸ los cuales se encuentran ligados a ocho enfoques transversales que involucran a las diferentes entidades de Gobierno a través de criterios de orientación, como: Derechos Humanos, Igualdad de Género, Participación Ciudadana, Transparencia, Innovación, Ciencia y Tecnología, Sustentabilidad, Desarrollo Metropolitano y Acción Internacional. Los 5 Ejes establecen de manera general los principales objetivos y acciones mientras que los enfoques transversales ofrecen los criterios y la orientación para articular las políticas públicas en los temas que cruzan las funciones por áreas.¹⁴⁹

En la sección Escenarios y Retos del Desarrollo del Distrito Federal se reconocen problemas para el desarrollo en el ámbito urbano-ambiental, explicando que es necesaria una planeación integral para combatir problemas como vivienda,

¹⁴⁶ De ahí que un plan urbanístico siempre posee un contenido complejo, pues además de lo jurídico, contiene elementos técnicos, políticos, económicos, sociales y ambientales, que definen un proyecto de ciudad. Fernández Ruíz, Jorge et al., *Régimen Jurídico del Urbanismo. Memoria del primer congreso de derecho administrativo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pág. 137.

¹⁴⁷ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal* publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 11 de septiembre de 2013.

¹⁴⁸ Los 5 ejes son los siguientes: Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano; Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana; Desarrollo Económico Sustentable; Habitabilidad y Servicios, Espacio Público e Infraestructura; y, Efectividad, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción

¹⁴⁹ Para este Programa los enfoques transversales no pueden ser abordados desde una visión parcial o sectorial, requieren de la actuación integral de las instituciones públicas.

servicios urbanos, transporte, entre otros. En el tema ambiental se habla de la pérdida del suelo de conservación, la excesiva recarga de los acuíferos, aumento de la contaminación y los efectos del cambio climático, trayendo como grave problema el riesgo de la sustentabilidad de la Ciudad.

Sin embargo hay que comentar que los problemas urbanos y los problemas ambientales se diagnostican por separado. En nuestra opinión, para reconocer problemas urbano-ambientales es necesario hacerlo desde la vinculación de los temas, encontrar el problema y la solución en conjunto para entonces verdaderamente lograr una planeación integral.

En el eje 3 *Desarrollo Económico Sustentable*, el programa nos proporciona la definición del desarrollo sustentable¹⁵⁰ y comienza con el tema de suelo de conservación como un área de oportunidad la cual establece el objetivo de revisar y hacer mejoras al marco normativo sobre suelo de conservación, privilegiando la concepción de este como un territorio clave para el mantenimiento de la calidad de vida, la sustentabilidad y la competitividad de la Ciudad de México, mediante esquemas que propicien la participación ciudadana. La primera meta para lograr este objetivo es la de homologar contenidos, normas, criterios y procedimientos para la elaboración de los Programas Generales de Ordenamiento Ecológico y de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, a través de líneas de acción específicas.¹⁵¹

¹⁵⁰ Aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad para cubrir también las de las generaciones futuras. Es un concepto multidimensional que implica la articulación virtuosa entre los fenómenos ambientales, sociales, económicos, políticos y culturales que interactúan en un mismo territorio. De ahí que el desarrollo sustentable toque en forma transversal prácticamente todas las actividades y procesos que se llevan a cabo en las ciudades.

¹⁵¹ Las líneas de acción más importantes para este trabajo son: Revisar la Ley de Desarrollo Urbano y la Ley Ambiental para homologar políticas, zonificaciones, usos del suelo y figuras jurídicas, con el fin de regular la planeación territorial, promover el desarrollo económico y avanzar en la construcción de una sola visión del territorio, actualizar los programas delegacionales de desarrollo urbano para que incorporen lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico, considerando las especificidades de cada territorio y actualizar los programas delegacionales de desarrollo urbano para que incorporen lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico, considerando las especificidades de cada territorio.

La Meta 2 establece la revisión y fortalecimiento del Sistema Local de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal. Otra meta para lograr este objetivo es la de detener el crecimiento de los asentamientos humanos irregulares en el SCDF y recuperar espacios ocupados, principalmente los que se localizan en zonas de alto valor ambiental o zonas de alto riesgo, también a través de líneas de acción.¹⁵²

El objetivo 2 de este tercer eje es desarrollar programas de alto impacto económico y social para el aprovechamiento diversificado y sustentable del territorio, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales, fomentando la participación ciudadana. El siguiente objetivo es garantizar a los habitantes de la Ciudad de México el derecho a un ambiente sano y con mejor calidad de vida, con criterios de igualdad de género.

El eje 4 *Habitabilidad Y Servicios, Espacio Público e Infraestructura* reconoce como área de oportunidades las siguientes materias: el patrón de ocupación territorial ¹⁵³ espacio público, transporte público, transporte automotor, infraestructura hidráulica, vivienda, residuos sólidos.

¹⁵² Algunas relevantes son: homologar autoridades urbanas y ambientales, así como la cartografía y bases de datos sobre zonas urbanas al interior del SCDF, para lograr certeza jurídica sobre los límites de los espacios urbanos y los de conservación y desarrollar políticas y normas para la gestión territorial en el SCDF, que garanticen el control de los asentamientos humanos irregulares, la calidad de vida de los ya establecidos, con criterios de igualdad de género, y la protección de las zonas de conservación.

¹⁵³ Esta área de oportunidad estipula un objetivo que es de importancia para la planeación urbana y es el de orientar el desarrollo urbano hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa, que potencie las vocaciones productivas y que fomente la inversión, para alcanzar un patrón de ocupación eficiente que induzca la redistribución de la población a zonas que combinen los diversos usos del suelo, mejore la infraestructura pública, aproxime el empleo y los hogares a las redes de transporte público y propicie la equidad territorial. Quisiera mencionar que este objetivo vincula estrechamente la planeación urbana con el desarrollo económico y el combate a la pobreza.

d) Programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal¹⁵⁴

Es el instrumento normativo que fija las políticas y estrategias del proyecto de ciudad, establece la zonificación primaria del Distrito Federal y asegura la protección ambiental a través de la coordinación interinstitucional. El objetivo de este programa es esencialmente mejorar la calidad de vida de la población urbana y rural a través de una integración nacional y regional, de la planeación sustentable e integral, del ordenamiento territorial y el impulso al desarrollo económico.

Creo que es importante recalcar que en la redacción de este documento se menciona que el Programa de Desarrollo Urbano para el DF esta basado en el Plan Nacional de Desarrollo de 2001-2006 y el Programa de Desarrollo del Distrito Federal de los mismos años.

Su estructura comienza por el apartado Fundamentación y Motivación que se divide en Antecedentes, Diagnóstico de la Situación Actual del Desarrollo Urbano, Pronóstico de Desarrollo y sus Implicaciones Regionales y Urbanas el cual contempla la sustentabilidad ambiental del crecimiento urbano.

El diagnóstico en el que se basa este programa para establecer las estrategias y orientaciones se realiza a partir del año 1980 hasta el 2000. Cuestión importante porque todos los datos con los que se trabaja para el desarrollo de estrategias son de hace ya 18 años.

A continuación están los apartados de Imagen, Objetivo y Estrategia de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. Este último es de relevancia para este trabajo ya que es el contenido de las estrategias que deberán llevarse a cabo en materia de planeación urbana respecto a temas como: el Ordenamiento del Territorio

¹⁵⁴ Asamblea Legislativa del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal* publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003.

Megalopolitano y Metropolitano el cual contiene orientaciones generales de mediano y largo plazo que deben ser contempladas en las políticas de desarrollo urbano en materias como el rescate ecológico de la Cuenca del Valle de México.

En este mismo apartado se establecen las estrategias respecto a la Estructura Urbana del Distrito Federal. La tercera estrategia será sobre las Orientaciones Programáticas para el Distrito Federal respecto a reservas territoriales, medio ambiente y control de la contaminación. A continuación, vienen los rubros de acciones estratégicas e instrumentos de ejecución. Este último se divide en apartados de instrumentos de planeación, que son el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, Programas delegacionales de desarrollo urbano¹⁵⁵, el Sistema de Información Geográfica y la Participación Ciudadana.

También se especifican los Instrumentos de Regulación como la evaluación de impacto urbano, áreas naturales protegidas y el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. Se mencionan los Instrumentos de Fomento, Instrumentos de Control y Vigilancia como el control de los usos del suelo, la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del DF. Por otra parte encontramos los Instrumentos de Coordinación que orientan al Gabinete de Desarrollo Sustentable, la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos, entre otros.

El estudio que contiene este documento se basa en cifras y hechos de hace más de 14 años, su planeación no se ha actualizado conforme al Programa de Orientación de la Zona Metropolitana del Valle de México de 2012, sin contar con la actualización correspondiente de las nuevas legislaciones, como la LGAHOTyDU y la Ley de Desarrollo Urbano de 2010 así como nuevos tratados

¹⁵⁵ Este programa los define como los instrumentos de planeación que precisan y complementan los supuestos del Programa General al interior de cada demarcación, consideran y detallan las Áreas de Actuación donde aplicarán las políticas, estrategias y líneas de acción previstas para conservar, mejorar y encauzar el desarrollo urbano ordenado de la entidad.

internacionales, por lo tanto no va acorde con la planeación tanto nacional del desarrollo como del desarrollo urbano actual.

2.4. Problemas en el marco jurídico

Después de la exposición de los antecedentes de la planeación urbana en México y el breve análisis de la legislación vigente en la Ciudad de México, podemos concluir que la planeación urbana responde totalmente a un modelo de desarrollo exclusivamente económico por lo que la llamada “planeación integral” y sustentable en las Leyes, Plan y Programas está encaminada a establecer estrategias de índole económico dejando a un lado la verdadera razón de ser de su materia.

Por lo que respecta al modelo mexicano, habría que mencionar que la función de ordenación del territorio tiene un origen económico –al estilo francés-, ya que tiene como característica primordial la referencia a aspectos de política económica.¹⁵⁶

En el caso de la planeación urbana, los planes si bien se enfocan en todas las características del ordenamiento territorial, lo hacen con la visión de hacer más productiva la Ciudad de México, contemplando la degradación del medio ambiente como un factor que influye en la pérdida de esta productividad y no por su verdadera importancia que tiene en el entorno.

Dentro de un marco democrático aspectos como la identidad cultural y diferencia entre culturas, la igualdad y equidad dentro de los procesos de desarrollo dentro de una nación o ente(sic) distintas naciones, el respeto por la naturaleza no sólo como fuente principal de progreso sino más bien de

¹⁵⁶ Jiménez Dorantes, Manuel, “Constitución y urbanismo”, Op.Cit., pág. 40

*vida, han sido todos prácticamente olvidados a favor de conseguir este objetivo económico.*¹⁵⁷

Por otro lado, hay una intensa producción de órganos competentes en los distintos niveles de gobierno en materia de planeación y ordenamiento territorial lo cual hace que las funciones y competencias estén distribuidas en todos los instrumentos sin dejar clara las funciones y responsabilidades que deberá tener cada uno, afectando la coordinación que deben tener respecto a la materia.

*Un primer obstáculo son los graves problemas de coordinación entre sectores y niveles de gobierno del Distrito Federal, que derivan de la forma en que está organizada la administración pública de la Ciudad de México, con sectores y dependencias cuasi-independientes, sin mecanismos para articular sus acciones sobre el territorio en función de los objetivos de desarrollo de la ciudad.*¹⁵⁸

Después del análisis anterior, es de reconocerse que la LGAHOTyDU y la Constitución de la Ciudad de México hacen una integración de lo urbano y lo ambiental en materia de planeación para combatir los problemas de la Ciudad. Sin embargo, a nuestro parecer este esfuerzo no se ha materializado. Por ejemplo, la ley no establece que los programas en materia ambiental sean de observancia obligatoria al momento de creación o modificación de los programas urbanos, por lo tanto el esfuerzo de integralidad respecto a estas dos materias se queda a consideración de las autoridades correspondientes y lo urbano-ambiental pasa a ser solamente parte del discurso.

Finalmente quisiéramos mencionar la falta de actualización que existe en todo el ordenamiento que rige la planeación urbana y el evidente incumplimiento de las

¹⁵⁷ Lascurain Fernández, Carlos F., *Análisis de la política ambiental. Desafíos institucionales*, México, El Colegio de Veracruz, Plaza y Valdés, S.A. de C.V., 2006, pág. 32

¹⁵⁸ Eibenschutz Hartman, Roberto y Rébora Togno, Alberto, “*El desarrollo urbano del Distrito Federal...*”, Op.Cit., pág. 29.

leyes materializado en la falta de reglamentos de la materia en cuestión. “*En los debates sobre temas urbanos en América Latina, la mención de los aspectos jurídicos suscita inmediatamente el problema del incumplimiento de las reglas.*”¹⁵⁹

Un ejemplo claro es el Programa Nacional de Desarrollo Urbano que fue publicado en abril de 2014, sin embargo el Programa General para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal fue publicado en diciembre de 2003 y no ha sido actualizado desde entonces ni con base a los Programas de Desarrollo, Planes Nacionales, nuevas leyes o reformas, o disposiciones internacionales que han surgido del 2003 a la fecha.

Podríamos concluir que actualmente la Ciudad de México cuenta con un documento técnico respecto a la ordenación de su territorio más que obsoleto. Por lo tanto las estrategias de planeación de los últimos años han sido conforme a disposiciones de hace 15 años, y es evidente que no responden a la realidad jurídica, social y urbana ni a los cambios en el ecosistema urbano que tenemos en la capital.

La ciudad de México carece actualmente de un modelo de urbanización que garantice una organización territorial cohesionada y eficiente, para todos los ciudadanos que la habitan, que además busque soluciones integrales a los problemas y a las graves desigualdades. Esta percepción nos lleva a replantear las propuestas de planeación previas con el objeto de adecuarlas a las circunstancias actuales así como de generar nuevas propuestas.

¹⁵⁹ Azuela, Antonio, coordinador, *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2016, pág. 9.

Capítulo 3. Marco jurídico para la protección del medio ambiente en la Ciudad de México.

3.1. Contexto histórico

Este capítulo inicia con una exposición breve de los acontecimientos históricos y jurídicos que han sido parte de la evolución de la protección ambiental en México. Después, se realizará un análisis de la legislación y los instrumentos de política ambiental vigentes en la Ciudad de México.

En nuestro país la cuestión ambiental no comenzó como una materia independiente, sino más bien como parte de la salubridad pública, la cual se convirtió en un tema federal en la época de la Revolución Mexicana. “...es hasta 1910 cuando la salubridad mexicana asume el carácter de ser federal y estatal, desde el punto de vista del derecho positivo.”¹⁶⁰ Este hecho es importante porque fue a través del tema de salud pública que surge un interés por los temas ambientales.

El 5 de febrero de 1917, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se reconoció el derecho de la Nación para regular el aprovechamiento de los elementos naturales y el deber de cuidar su conservación. Así lo establecía el artículo 27, párrafo tercero de dicho ordenamiento.

Si bien, como sugiere el Dr. Nava Escudero, lo contemplado en este artículo constitucional no puede referirse a lo ambiental o a una idea ambientalista por el hecho que en esa época aún no existía tal concepción¹⁶¹, sí se puede afirmar que lo establecido en el artículo 27 representa los antecedentes que dieron pauta a un

¹⁶⁰ Lascurain Fernández, Carlos F., “Análisis de la política ambiental...” Op. Cit., pág. 108.

¹⁶¹ «...tampoco texto alguno de la Constitución de 1917, pudieron haberse referido a «lo ambiental» por una simple y sencilla razón. El significado de esta expresión -en un sentido moderno o contemporáneo- no corresponde a esa época, es decir, no existía en aquel tiempo. Nava Escudero, César, Evolución constitucional ambiental. Análisis abreviado, *Estudios Ambientales*, tercera edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pág. 134.

marco jurídico ambiental en nuestro país. “Lo que originalmente se redactó en la Constitución de 1917 tiene nomenclatura propia y representa, en todo caso, los antecedentes del derecho constitucional ambiental.”¹⁶²

El año de 1970 fue clave para nuestra materia debido a que se retomaron los debates ambientales. Estos se materializaron en un cúmulo de leyes y reformas al sistema jurídico. “Durante la década de 1970 se retoma la discusión ambiental del decenio de 1960...”¹⁶³ Un año después se realizaron una serie de reformas a la Constitución “...el 6 de junio de 1971 se incluyó dentro de la fracción XVI, inciso 4º (sic), del artículo 73, la facultad del Consejo de Salubridad General de dictar las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, que serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.”¹⁶⁴ Esta reforma fue el fundamento constitucional para la creación del primer cuerpo normativo en materia ambiental, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental.

En 1972 se celebró la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, la cual tuvo como resultado un pacto entre todos los países miembros para establecer acciones para detener el deterioro ambiental y garantizar los recursos naturales a largo plazo.¹⁶⁵ En el caso de México, una vez más, se decide integrar los asuntos ambientales a su política interna desde la perspectiva de la salud. “Como una nueva experiencia, algunos países incorporaron la cuestión ambiental en su Ministerio de Economía, otros más en el de Agricultura y otros, como

¹⁶² Ibidem pág., 135

¹⁶³ Lezama, José Luis y Domínguez, Judith, Medio ambiente y sustentabilidad urbana. *SciElo*, 2006, vol.12, núm.49, julio-septiembre, pp.153-176, disponible en: www.redalyc.org

¹⁶⁴ Carmona Lara, María del Carmen, La reforma constitucional para la prevención y restauración del equilibrio ecológico, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1988, núm. 62, pág. 822.

¹⁶⁵ « A principios de la década de 1970, con la publicación del llamado informe del Club de Roma « Los Límites del Crecimiento » y los resultados de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano (Estocolmo 1972) se pusieron en marcha, en todas las naciones miembros, acciones para detener el deterioro ambiental y asegurar la permanencia a largo plazo del ser humano.” Sánchez Vadillo Eduardo, La cuestión ambiental a 30 años de la primera llamada...¿hasta cuándo? *Revista Trabajo Social*, México, nueva época, 10 de agosto 2004, pág. 137.

México, en el de Salud.”¹⁶⁶ Sin embargo, la cuestión ambiental será abordada de manera distinta por países desarrollados y por los países en vías de desarrollo. Esto es importante porque a partir de esta noción podemos comprender por que en México los temas ambientales se han visto opacados por otros, por ejemplo, el desarrollo económico.

*El medio ambiente sería desde entonces un término con una significación distinta para los países desarrollados y los subdesarrollados. Para aquéllos, medio ambiente equivale a la lucha contra la degradación del entorno físico dentro del orden nacional e internacional existente. Para éstos, supone la eliminación de la pobreza y el subdesarrollo.*¹⁶⁷

En este mismo año se crearon instancias gubernamentales como la Subsecretaría del Mejoramiento del Ambiente y el Comité para la Prevención y Control de la Contaminación en el DF. En 1978 se crea la Comisión Intersecretarial de Saneamiento Ambiental y al año siguiente el Programa Coordinado para Mejorar la Calidad del Aire en el Valle de México. “*La problemática ambiental quedó entonces incluida en las políticas del Estado, pero limitada a los fenómenos de contaminación y sus efectos en la salud, por lo que fue entendida desde este sector.*”¹⁶⁸

En 1982 comienza otro periodo de creación de cuerpo legislativo en materia ambiental. Para el Dr. Adrián Guillermo Aguilar a partir de este año es que se da un reforzamiento jurídico-ecológico en México, un ejemplo de esto es la promulgación de la Ley Federal de Protección al Ambiente.

El segundo cuerpo legal en la materia fue la Ley Federal de Protección al Ambiente, publicada el 11 de enero de 1982...Esta Ley se caracterizó por su

¹⁶⁶ Idem

¹⁶⁷ Orduna Díez, Pilar, *El medio ambiente en la política de desarrollo*, Madrid, Editorial ESIC, 1995, pág. 14.

¹⁶⁸ Lascurain Fernández, Carlos F., “*Análisis de la política ambiental...*”, Op.Cit., pág. 109.

*inoperancia y falta de reglamentación; por ser de carácter eminentemente prohibicionista y por tener un fundamento constitucional muy endeble. Sin embargo, contenía algunos avances al incluir el ordenamiento ecológico, la formulación de la política ambiental y la evaluación del impacto ambiental en las reformas de 1984.*¹⁶⁹

En 1983 se reformaron los artículos 25 y 115 constitucionales, adicionando temas como conservación del medio ambiente y de los recursos productivos, y otorgando nuevas atribuciones al municipio respecto a las zonas de reserva ecológica.¹⁷⁰ En este mismo año surge un estrecho vínculo entre la planeación, la materia urbana y la ambiental con la incorporación del capítulo de ecología en el Programa Nacional de Desarrollo de 1983-1988, la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y con la elaboración del Programa Nacional de Ecología de 1984-1988.

*...en 1983 se dio un salto en su atención, ensanchando los horizontes de la temática ambiental al incluir, además del control y prevención, los temas de ordenamiento territorial, restauración ecológica, conservación, aprovechamiento y enriquecimiento de los recursos naturales y la formación de una conciencia ambiental.*¹⁷¹

El 10 de agosto de 1987 se reformó el artículo 27 constitucional incorporando por primera vez la voz equilibrio ecológico; en esta reforma también fue incluida, en el artículo 73, la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes sobre la materia. Como consecuencia de estas reformas y para dar cumplimiento a lo ahora establecido en el máximo ordenamiento jurídico, se promulgó el 28 de enero de 1988 la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la cual desde entonces, ha sido la ley marco para toda la legislación ambiental en el sistema jurídico mexicano.

¹⁶⁹ Carmona Lara, María del Carmen, Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1990, núm. 67, pág. 16.

¹⁷⁰ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 3 de febrero de 1983.

¹⁷¹ Lascurain Fernández, Carlos F., “Análisis de la política ambiental...” Op. Cit., pág. 110.

Se puede decir que la Ley se estructura alrededor de cuatro conceptos básicos: política ecológica, manejo de recursos naturales, protección al ambiente y participación social, que se fundamentan en el sistema de concurrencias, el sistema nacional de áreas protegidas y las medidas de control, de seguridad y el régimen de sanciones.¹⁷²

Es importante también hacer mención que, a partir de la década de los setenta hasta la década de los años ochenta, las manifestaciones de la sociedad respecto a proyectos que fundamentalmente dañaban el medio ambiente se hicieron presentes de manera frecuente. De acuerdo a José María Aranda Sánchez, fue en la década de los ochenta que surgió el movimiento ambientalista en México, siendo el inicio del proceso de organización de la sociedad civil en torno a la problemática ambiental. A partir de esto se constituyeron las primeras agrupaciones ecologistas del país.

Lo importante de estos casos fue que se constituyó la protesta y aparecieron las primeras manifestaciones de rechazo y oposición por parte de los afectados o bien de aquellos que se asumieron como defensores de un bien colectivo y de derechos de participación social inalienables, sobre todo en materia ambiental.¹⁷³

A inicios de la década de los noventa, se celebró uno de los eventos internacionales más importantes en materia ambiental, la cumbre de Río de Janeiro de 1992. Este evento fue importante porque vinculó el desarrollo con el medio ambiente, plasmando esta nueva visión integral en la *Agenda 21*. “...este documento reflejaba un consenso global y un compromiso político al más

¹⁷² Carmona Lara, María del Carmen, “Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico...” Op. Cit., pág. 25.

¹⁷³ Aranda Sánchez, José María, *Construcción del movimiento ambientalista en México: 1980-2005*, México, Cuadernos de Investigación, Universidad Autónoma del Estado de México, 2006, pág. 84.

*alto nivel sobre la cooperación en dos grandes temas: el desarrollo y el medio ambiente; un tipo de acuerdo global para el desarrollo sustentable.*¹⁷⁴

Derivado de este acontecimiento, en la Ciudad de México comenzó un nuevo periodo de creación de estructuras institucionales destinadas a regular todo lo referente al medio ambiente, ahora ya como una materia independiente de la salubridad pública. *“Hubo creación continua de órganos gubernamentales en el DF, entre ellos se crea la Secretaría de Medio Ambiente, creando así un rango totalmente nuevo para el tema “ambiental”, esta última se hace cargo de la formulación de la política ecológica, para lo cual debía formular un programa de Protección al Ambiente*”¹⁷⁵

El 28 de junio de 1999 fue la fecha más importante para la materia ambiental en nuestro país. Se reformó el artículo 25 para incluir la sustentabilidad en la rectoría del Estado y en el artículo 4 se reconoció el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.¹⁷⁶ Trece años más tarde se vuelve a reformar este artículo para cambiar la voz “adecuado” por la de “sano”¹⁷⁷ y se incluye la obligación de el Estado a garantizar el respeto a este derecho, y la responsabilidad que generará el daño y deterioro ambiental.¹⁷⁸

¹⁷⁴ Aguilar, Guillermo, Escamilla, Irma, *“La sustentabilidad en la Ciudad de México...”* Op. Cit., pág. 29.

¹⁷⁵ Ibidem, pág., 44.

¹⁷⁶ Reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 1999.

¹⁷⁷ «Con la reforma realizada el 8 de febrero de 2012, se sustrajo la subjetividad de “adecuado” que dificultaba su certeza y daba pie a la incertidumbre impidiendo establecer parámetros para determinar el contenido de condiciones adecuadas para el desarrollo y bienestar. Al sustituir “adecuado” por “sano” se provee el derecho fundamental a un contenido jurídico y se puede determinar que las condiciones ambientales de un ecosistema influyen directamente en la salud de quienes lo hablan.” Ferrer Mac-Gregor Poisto, Eduardo, et.al., coordinadores, *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, tomo I, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Fundación Konrad Adenauer, 2013, pág. 637.

¹⁷⁸ Para regular este precepto el 7 de junio de 2013 se promulga la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

Finalmente, el 11 de junio de 2011 se lleva a cabo la reforma constitucional en materia de derechos humanos.¹⁷⁹ “La reforma 2011 implicó la modificación de 11 artículos de la Constitución que fortalecen el sistema de reconocimiento y protección de los derechos humanos en México y que está llamada a impactar benéficamente en la vida cotidiana de toda la sociedad mexicana.”¹⁸⁰ Por lo tanto, el sistema de reconocimiento derivado de esta reforma constitucional permite el mayor mecanismo de protección respecto al derecho humano a un medio ambiente sano en nuestro país.¹⁸¹

3.2. Marco Jurídico

A continuación se hará un breve análisis de las regulaciones e instrumentos respectivos a la protección ambiental a nivel federal y local, y su convergencia con los temas urbanos en el marco jurídico vigente para la Ciudad de México.

3.2.1. Nivel Federal

El marco jurídico a nivel federal para la protección del medio ambiente se integra por a) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, b) la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y las leyes sectoriales en materia ambiental con sus respectivos reglamentos. Para efectos de este trabajo solamente se analizarán los ordenamientos mencionados en los incisos a y b. “La

¹⁷⁹ «La revisión constitucional concluida en 2011 incluyó los derechos consagrados en la ley suprema y en los tratados internacionales de los que México sea parte. El reconocimiento “evita crear derechos de primera y segunda categoría según estén o no en la Constitución, ya que actualmente los derechos que se contienen en las garantías individuales gozan de una protección más amplia y directa que aquéllos que se encuentran consagrados en los tratados internacionales” García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez Julieta, *La reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)*, México, UNAM, Editorial Porrúa, 2011, pág. 81.

¹⁸⁰ Sánchez Morales, Julieta, El derecho a un medio ambiente sano en México a la luz de la reforma constitucional de derechos humanos 2011, *Programa Universitario de Derechos Humanos*, UNAM, núm. 9, noviembre de 2013.

¹⁸¹ «...su salvaguarda...se ha ampliado considerablemente al estar vinculados con lo establecido en el artículo 1º de nuestra carta magna en relación con lo que se conoce como la cláusula de interpretación conforme, el bloque de constitucionalidad, el control de convencionalidad, el principio pro persona, y los principios interpretativos de los derechos humanos in genere (universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad). Nava Escudero, César, “*Evolución constitucional ambiental...*” Op.Cit., pág., 152

legislación ambiental está integrada por las suposiciones constitucionales expedidas...para proteger el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible, así como por las leyes generales o leyes “marco” sobre la materia.”¹⁸²

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Si bien en el apartado anterior se hizo mención de la evolución de los artículos constitucionales 1º, 4º, 25, 27, 73 y 115, que fundamentan y garantizan la protección ambiental en nuestro país, es en este apartado donde quisiera hacer un análisis más específico de lo establecido en cada uno de ellos para lograr una comprensión más estructurada del marco jurídico en materia ambiental.

El artículo 1º de la Constitución es el primer fundamento para la protección de los derechos humanos reconocidos en este ordenamiento y en los tratados internacionales ratificados por México. El derecho a un medio ambiente sano esta reconocido como derecho humano en el capítulo I *“De los Derechos Humanos y sus garantías”*, artículo 4º. *“El reconocimiento constitucional del derecho humano a un medio ambiente sano constituye uno de los grandes logros del constitucionalismo contemporáneo.”¹⁸³*

Artículo 4º.- Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

En la lectura de este artículo, se entiende que el reconocimiento del derecho a un medio ambiente sano está encaminado exclusivamente para lograr el bienestar y desarrollo de las personas, teniendo así un reconocimiento desde una visión

¹⁸² Brañes Raúl, *El derecho Ambiental en América Latina*, Actas del IV Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Editorial Aranzadi SA, 2002, pág., 84.

¹⁸³ Guerrero Galván, Luis René y Pelayo Moller, Carlos María, *100 años de la constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016, pág. 235.

antropocéntrica.¹⁸⁴ También se puede inferir que la garantía por parte del Estado y el establecimiento de responsabilidad ambiental son medidas para la protección ambiental.

*...podemos obviar el carácter antropocéntrico de las normas de protección ambiental; éstas se encuentran básicamente dirigidas a garantizar la propia seguridad del ser humano. Por ello, no resulta extraña la redacción de algunos preceptos constitucionales que buscan garantizar la calidad del medio ambiente...*¹⁸⁵

El artículo 25, párrafo primero, establece que le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable. En el párrafo séptimo se especifica de manera textual que bajo los criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

El artículo anterior es relevante porque es el fundamento principal para el desarrollo sustentable del país. Para fines de este trabajo adoptaré la definición de desarrollo sustentable que nos proporciona el Dr. Nava Escudero, debido a que como él menciona, es la más aceptada por la literatura académica:

Es el desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para

¹⁸⁴ « Las posturas éticas antropocéntricas contemplan el valor y la entidad moral desde el Hombre. En otras palabras, sólo el ser humano puede ser sujeto de consideración ética. La conservación o preservación de la naturaleza, al igual que la protección del medio ambiente, derivan su valor en cuanto tengan relación con el Hombre. El medio ambiente y los recursos naturales, solamente poseen valor como reflejo de su utilidad o instrumentalidad para satisfacer necesidades o requerimientos humanos.» Di Paola, María Eugenia, Acosta González Gustavo, et. al., *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, Argentina, La Ley S.A., 2000, pág. 44.

¹⁸⁵ Rabasa, Emilio (coord.), *La Constitución y el medio ambiente*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, pág. 36.

*satisfacer sus propias necesidades. Su esencia supone lograr un balance entre la cuestión ecológico-ambiental, la dimensión socio-cultural, y el desarrollo (y crecimiento) económicos.*¹⁸⁶

De acuerdo a la definición anterior, el desarrollo sustentable tendrá tres dimensiones, entre ellas la ecológico-ambiental, a las cuales deberá responder el desarrollo nacional del país.

El artículo 27 reconoce el derecho de la Nación a regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para cuidar su conservación y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Esto se logrará a través del establecimiento de medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

En el estudio de este artículo se puede apreciar que la naturaleza está regulada como “recurso natural” y será sujeta a apropiación y aprovechamiento en beneficio de la población urbana y rural.

*La naturaleza es cosificada para ser denominada; es transformada en recurso natural y materia prima del proceso económico; pero esa economización de la naturaleza rompe la trama ecosistémica de la que dependen los equilibrios geofísicos, la evolución de la vida y la productividad ecológica del planeta.*¹⁸⁷

Por otro lado, este artículo es de verdadera importancia porque desde su análisis se puede comprender que la regulación y planeación de los asentamientos humanos y la restauración y preservación del equilibrio ecológico serán las

¹⁸⁶ Nava Escudero, César, El turismo sustentable en la constitución, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LXIII, vol. 63, núm. 260, Julio-Diciembre 2013, pág., 347.

¹⁸⁷ Leff, Enrique, *Saber ambiental, sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México, Siglo XXI, 1998, pág. 118.

medidas tomadas para lograr el aprovechamiento y conservación de los elementos naturales susceptibles de apropiación. *“Aprovechamiento” y “conservación” son, por tanto, ideas que se encuentran vinculadas entre sí. Esta vinculación consiste en que el aprovechamiento de los recursos naturales se encuentra subordinado, entre otras modalidades, a la conservación de los mismos.*¹⁸⁸

Por lo tanto se puede concluir que las regulaciones urbanas son una garantía por parte del Estado para la conservación y protección del medio ambiente y del mejoramiento de las condiciones de vida de la población. *“...el artículo 27 constitucional, es por decirlo de alguna manera, la columna vertebral del sistema de protección al ambiente...”*¹⁸⁹

El artículo 73 es el fundamento que le da al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre las materias establecidas en las respectivas fracciones. Es en la fracción XXIX-G donde se le otorga la facultad para legislar respecto a la concurrencia de autoridades en materia de protección ambiental, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

El artículo 115 es el referente a las facultades del Municipio. En la fracción III se establecen las funciones y servicios públicos a cargos de este último.¹⁹⁰ En la fracción V algunas de las facultades que se le otorgan al Municipio son: la creación y administración de sus reservas territoriales, la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y la elaboración de programas de ordenamiento de esta materia, esta misma fracción establece facultades en materia de desarrollo urbano.¹⁹¹

¹⁸⁸ Brañes Raúl, *“El derecho Ambiental en América Latina...”*, Op.Cit., pág. 73.

¹⁸⁹ Ramírez Ortiz, Diana, Ramírez Marín, Juan, *Derecho ambiental y desarrollo sustentable*, México, Editorial Porrúa, 2012, pág. 27.

¹⁹⁰ Tales como el agua potable, drenaje, alcantarillarlo, disposición de aguas residuales, calles, parques y jardines.

¹⁹¹ Como facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

*“...la distribución de competencias en materia ambiental entre los tres niveles de gobierno que tiene su origen en el propio texto constitucional, ha dado lugar a un sistema normativo federal de protección al ambiente, otro estatal y otro municipal...”*¹⁹²

Finalmente, lo establecido respecto a la Ciudad de México en cuanto a protección ambiental se refiere, el artículo 122, apartado C de la Constitución fundamenta la coordinación administrativa que tendrán la Federación, la Ciudad de México, sus demarcaciones territoriales, los Estados y Municipios en materia de planeación del desarrollo. Esta planeación se llevará a cabo a través del Consejo de Desarrollo Metropolitano, al que corresponderá coordinar las acciones, entre otras, en materia de protección ambiental.

b) Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente.¹⁹³

Este ordenamiento es la ley marco de todas las leyes ambientales y de acuerdo a su artículo 1 es reglamentaria a las disposiciones de la CPEUM que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. También regula la concurrencia de competencias entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

*En otras palabras, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente es por una parte una Ley Federal sobre protección del ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; y por la otra una ley que descentraliza ciertas atribuciones en los gobiernos locales.*¹⁹⁴

¹⁹² Gonzáles Márquez Juan José (coord..) *Derecho Ambiental*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, pág., I.

¹⁹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, con última reforma publicada el 19 de enero de 2018.

¹⁹⁴ Gonzáles Márquez Juan José (coord..) “*Derecho Ambiental...*”, Op. Cit., pág. 43.

El objeto principal de esta ley es propiciar el desarrollo sustentable, principalmente para garantizar el derecho a toda persona a vivir un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, mediante el establecimiento de los principios de política ambiental y los instrumentos para su aplicación.

*La idea de “política ambiental” representa una especificidad de la idea más general de política, ya que designa un conjunto de acciones, diseñadas habitualmente por el Estado, que se consideran indispensables para lograr una ordenación racional del ambiente, que de no mediar tales acciones no sería posible lograr.*¹⁹⁵

Las facultades de las autoridades de los respectivos niveles de gobierno se encuentran establecidas a partir del artículo 5º al 10º de la ley. En el artículo 5º se encuentran las facultades de la Federación. Las de interés para este trabajo son principalmente la formulación y conducción de la política pública nacional;¹⁹⁶ formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio así como de los marinos;¹⁹⁷ De acuerdo al artículo 6º, todas estas atribuciones serán ejercidas por el Poder Ejecutivo Federal a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y cuando sea el caso podrá colaborar con otras Secretarías.

¹⁹⁵ Brañes Raúl, “*El derecho Ambiental...*”, Op. Cit., pág. 172.

¹⁹⁶ «No obstante que se cuenta con una Ley de Planeación que regula precisamente el procedimiento para el diseño y evaluación de las políticas públicas (dentro de ella seguramente la ambiental), se prefirió considerar el tema en la ley ambiental, como se ha hecho con otras materias, probablemente para asegurar, sin entrar en conflicto con la modificación de otras leyes, la obligatoriedad en la elaboración de la política ambiental. Sin embargo, con ello, lo único que se ha logrado es sectorizar la variable ambiental, esto es, que prácticamente sea un solo sector de la administración pública federal la que se encargue de dicha política ambiental.” Jiménez Peña, Adolfo, Atribuciones de los Estados en Materia Ambiental, *LEX. Difusión y Análisis*, nueva época, año VIII, número 88, Octubre 2002.

¹⁹⁷ Otras facultades son: la regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia y de la prevención de contaminación ambiental; la emisión de recomendaciones a autoridades Federales, Estatales y Municipales, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental, y; la vigilancia y promoción del cumplimiento de esta ley.

En el siguiente artículo se establecen las facultades de los Estados conforme a esta ley y las leyes locales de la materia. Algunas de ellas consisten en: la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal,¹⁹⁸ la aplicación de los instrumentos de política ambiental, como el ordenamiento ecológico del territorio, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico, y la formulación, ejecución y evaluación del programa estatal de protección al ambiente.

En el artículo 8º se establecen las facultades de los Municipios como: la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal; la aplicación de los instrumentos de política ambiental establecidos en las leyes locales; la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en bienes y zonas de jurisdicción municipal, entre otras.¹⁹⁹

Como nuestro trabajo de investigación está enfocado en un análisis a nivel local, de la Ciudad de México en concreto, también mencionaré regulaciones que competan al gobierno de la ciudad. Tras una última reforma a la ley, en el artículo 9º se establece que le corresponde al Gobierno de la capital las facultades que expida la Legislatura local y a las que se refiere el artículo 7º. También se aplicarán las facultades del artículo 8º y demás que la ley distribuya a los municipios para las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.²⁰⁰

¹⁹⁸ En consecuencia, parece recomendable que si los estados legislan en materia ambiental, ubiquen el capítulo correspondiente a la política ambiental en sus respectivas leyes de planeación que, además, tiene la ventaja de ser observable por cualquier sector de la administración pública y no sólo por el creado para atender los problemas ambientales. Jiménez Peña, Adolfo, “*Atribuciones de los Estados...*”, Op. Cit., pág. XV.

¹⁹⁹ Como: la formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio; la preservación y restauración del equilibrio ecológico; la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados del desarrollo urbano; y la formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente.

²⁰⁰ Artículo 9o.- Corresponden al Gobierno de la Ciudad de México, en materia de preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, conforme a las disposiciones legales que expida la Legislatura local, las facultades a que se refiere el artículo 7o. y demás que esta Ley distribuya competencias a los Estados, mientras que corresponderá las aplicables del artículo 8o. y demás que esta Ley distribuya a los municipios para las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

El artículo 11 es relevante porque se establece la facultad de la Secretaría para suscribir convenios o acuerdos de coordinación con las entidades federativas con la participación, en su caso, de sus Municipios o demarcación territorial de la Ciudad de México. Cuestión esencial para la coordinación de las autoridades respecto a la materia.

Después del análisis de estos artículos se entiende claramente que la coordinación y concurrencia entre las autoridades de los distintos niveles es una cuestión primordial para la aplicación e interpretación de esta Ley y por ende de las leyes locales.

En ese sentido, al emitir la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el Congreso Federal por una parte delega, en los niveles de gobierno restantes, una serie de facultades administrativas que originalmente a él corresponden, con la finalidad de propiciar un proceso de descentralización de la vida nacional; por la otra, legisla en las materias que son constitucionalmente de carácter federal.²⁰¹

El capítulo III es el referente a la Política Ambiental y se establecen los principios que deberá observar el Ejecutivo Federal para su formulación y conducción.²⁰² El artículo 16 es interesante porque establece que las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo 15.²⁰³ Sin embargo, a pesar que el principio establecido en la fracción XVI es de suma importancia para

²⁰¹ González Márquez Juan José (coord.), “*Derecho Ambiental...*”, Op. Cit., pág. 42

²⁰² Algunos de ellos son: art.15. I.- Los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del país, II.- Los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad; III.- Las autoridades y los particulares deben asumir la responsabilidad de la protección del equilibrio ecológico; XII.- Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar. Las autoridades en los términos de esta y otras leyes, tomarán las medidas para garantizar ese derecho.

²⁰³ Artículo 16.- Las entidades federativas y los municipios en el ámbito de sus competencias, observarán y aplicarán los principios a que se refieren las fracciones I a XV del artículo anterior.

vincular el desarrollo urbano con la protección ambiental, a la letra de la Ley, este principio no es de observancia ni aplicación obligatoria para la política ambiental ni de las entidades federativas ni de los municipios.²⁰⁴

El Capítulo IV regula los Instrumentos de la Política Ambiental, siendo estos: Planeación Ambiental, Ordenamiento Ecológico del Territorio, Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos, Evaluación del Impacto Ambiental, Normas Oficiales Mexicanas en Materia Ambiental, Autorregulación y Auditorías Ambientales, Investigación y Educación Ecológicas.

Respecto al instrumento Planeación Ambiental, el artículo 17 es claro en establecer que la política ambiental y el ordenamiento ecológico deberán ser incorporados a la planeación nacional del desarrollo y que todas las dependencias y entidades de la administración pública deberán observar esta política establecida en el Plan Nacional del Desarrollo y sus programas correspondientes.

Este artículo es el fundamento claro y evidente que las políticas sectoriales, entre ellas la ambiental, deben ser congruentes entre ellas mismas, siempre siguiendo los lineamientos de la Planeación Nacional del Desarrollo. Como mencionamos en el capítulo anterior, la planeación nacional tiene un enfoque preponderantemente económico, por lo que se puede concluir que la política ambiental seguirá esta misma línea.

A continuación, en la Sección II, del artículo 19 al 20 BIS 7, se regula el Ordenamiento Ecológico del Territorio, el instrumento principal en establecer los lineamientos de la ordenación de los asentamientos humanos en observancia con la protección al medio ambiente.

²⁰⁴ Artículo 15.- XVI.- El control y la prevención de la contaminación ambiental, el adecuado aprovechamiento de los elementos naturales y el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos, son elementos fundamentales para elevar la calidad de vida de la población.

*El ordenamiento ecológico es una técnica de planeación física, sectorial, que tiene como base la incorporación de las variables ambientales y ecológicas al proceso de ordenación de actividades humanas.*²⁰⁵

Para la formulación de este instrumento deben considerarse los criterios establecidos en el artículo 19.²⁰⁶ Es en estos criterios donde se establece la vinculación entre los asentamientos humanos, ecosistemas, impacto ambiental y desequilibrio ecológico, cuestión clave para la visión urbano-ambiental en las políticas públicas de las respectivas materias.²⁰⁷

En el artículo 23, se establece el instrumento de Regulación Ambiental de los Asentamientos Humanos con el objetivo de contribuir al cumplimiento de los objetivos tanto de la política ambiental como de la planeación del desarrollo urbano y vivienda en conjunto. Esto se logrará con la consideración de los criterios establecidos en el mismo artículo. A la letra de estos, la política urbana debe considerar a los programas de ordenamiento ecológico del territorio. También se menciona la relación entre: recursos, población y el cuidado de factores ecológicos y ambientales. Es conclusión, estos criterios relacionan lo urbano y lo ambiental pero se enfoca primordialmente en la salud y calidad de vida de la población.

No obstante, a nivel institucional hacen falta instrumentos de gestión y planeación que aborden de forma integral todos los aspectos de las

²⁰⁵ Carmona Lara, María del Carmen, Criterios normativos para el ordenamiento ecológico, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1993, núm. 78, pág., 43.

²⁰⁶ Como: IV. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; V. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras o actividades, entre otros.

²⁰⁷ Los que resultan más relevantes para este capítulo son los siguientes: I.- La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción; II. La vocación de cada zona o región, en función de sus recursos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes; III. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales.

*actividades del desarrollo urbano y la protección al ambiente, buscando un equilibrio entre sí y que abarquen toda el área metropolitana.*²⁰⁸

Como síntesis de este breve análisis, podemos concluir que la concurrencia y coordinación de competencias, la elaboración de programas para cada materia como agua, suelo, contaminación, etcétera, y la consideración de criterios de política ambiental en los temas de desarrollo urbano dejan claro que los temas urbanos y ambientales van de la mano, tanto para la protección del medio ambiente como para el desarrollo de los centros de población.

Sin embargo, a pesar de ser temas estrechamente vinculados, las regulaciones se dan por separado lo que ocasiona que la interpretación y aplicación de los instrumentos tanto urbanos como ambientales sea confuso y como consecuencia la coordinación entre autoridades no sea la más eficaz para planear de manera adecuada el territorio desde el punto de vista urbano y ambiental.

*La política ambiental es un archipiélago bastante complejo y deshilvanado. Si se considera que están engarzadas en ella las políticas de aguas, forestales, de biodiversidad, marinas, atmosféricas, la energética... en sus efectos ecológicos, en términos reales no existe “una” política ambiental sino una pedacería de ella.*²⁰⁹

3.2.2. Ciudad de México²¹⁰

²⁰⁸ Derecho a un medio ambiente sano, *DFensor*, México, año VI, número 6, junio de 2008, pág.,56.

²⁰⁹ Ojeda Mestre, Ramón, « Constitución y política ambiental » en Rabasa, Emilio (coord.), “*Constitución y medio ambiente...*”, Op.Cit., pág. 130.

²¹⁰ « La ciudad de México vive uno de los contextos ambientales más complejos del mundo: las condiciones naturales de la cuenca la hacen proclive a los desastres... además el Distrito Federal constituye un completo demográfico, económico, sociológico y político que acarrea migración y, en consecuencia, sobrepoblación en el área urbana, lo que ejerce presión sobre los recursos naturales para abastecer agua, suelo y alimentos, y genera contaminación por desecho de aguas residuales, emisión de gases, generación de residuos sólidos y peligrosos.” Derecho a un medio ambiente sano, *DFensor*, Op.Cit., pág. 53.

En este apartado se hará un breve análisis de a) la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal y su reglamento. Estos son los instrumentos que regulan y establecen los criterios para la protección ambiental en la Ciudad de México.

Siguiendo la misma línea que el capítulo anterior, haré una mención breve de lo establecido respecto a protección ambiental en la Constitución de la Ciudad de México. Aunque aún no sea un ordenamiento vigente será cuestión de tiempo que lo establecido en ella intervenga en la creación, aplicación e interpretación de los ordenamientos jurídicos ambientales locales.

En el artículo 1º “*De la Ciudad de México*” se reconoce que la sustentabilidad²¹¹ de la Ciudad exige eficiencia en el uso del territorio, así como la gestión de bienes públicos, infraestructura, servicios y equipamiento. De ello depende su competitividad, productividad y prosperidad. A partir de este numeral se entiende que la voz sustentabilidad, es utilizada desde el punto de vista económico, lo cual en parte, responde a la Planeación Nacional del Desarrollo.

En el Artículo 13 *Ciudad habitable*, inciso A, se reconoce que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, y le otorga la facultad a las autoridades para adoptar medidas necesarias para la protección del medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, con el objetivo de satisfacer las necesidades ambientales para el desarrollo de las generaciones presentes y futuras. También se reconoce a la naturaleza como ente colectivo sujeto de derechos.

²¹¹ Se entiende por sustentabilidad el proceso que permitirá la continuación indefinida de la especie humana en la Tierra, a través de una vida sana, segura, productiva y en armonía con la naturaleza y los valores espirituales. Para lograrlo deben cumplirse ciertos requisitos, como establecer un balance entre las necesidades humanas y la capacidad de carga del planeta; y la obligación moral de mantener dicha capacidad para satisfacer las necesidades de las futuras generaciones. Di Paola, María Eugenia, Acosta González Gustavo, et. al., “*Ambiente, Derecho y Sustentabilidad...*”, Op.Cit. pág. 165

El artículo anterior tiene tres voces importantes para la materia ambiental: *medio ambiente, equilibrio ecológico y naturaleza*. Estos tres conceptos no se definen en dicho ordenamiento y hace más ambigua la aplicación e interpretación de los preceptos encaminados a proteger el medio ambiente. Por ejemplo, se le otorga un reconocimiento independiente a la “*naturaleza*” como ente colectivo sujeto de derechos pero a lo largo del texto no se vuelve a mencionar.

Dos cuestiones innovadoras en este ordenamiento es el reconocimiento de los animales como seres sintientes y la enunciación del deber ético y obligación jurídica de respetar sus vidas y su integridad, ya que por su naturaleza son sujetos a consideración moral y su tutela es responsabilidad común. En este precepto no se hace distinción entre animales, lo cual permite que su interpretación sea aplicable para todos los animales habitantes de los ecosistemas de la ciudad.

No procedo a hacer un análisis más exhaustivo de este ordenamiento porque aún no está vigente y por lo tanto no es útil para el análisis que se elabora en este trabajo, por esta razón continuaré con la exposición de los ordenamientos jurídicos vigentes en la Ciudad de México.

a) Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal²¹²

En resumen, esta ley tiene por objeto, de acuerdo al artículo 1º: definir los principios mediante los cuales se habrá de formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, así como los instrumentos y procedimientos para su protección, vigilancia y aplicación; regular el ejercicio de las facultades de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal en materia de conservación del ambiente, protección ecológica y restauración del equilibrio ecológico; conservar y restaurar el equilibrio ecológico; prevenir los daños al ambiente, de manera que la obtención de beneficios económicos y las actividades sociales se generen en un esquema de desarrollo sustentable y reconocer las

²¹² Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero del 2000 con última reforma publicada el 20 de julio de 2017.

obligaciones y deberes tanto del Gobierno como de la sociedad, para garantizar el respeto a la Tierra²¹³; entre otras fracciones que conforman el objeto de este ordenamiento.

Esta ley se aplica en el territorio del Distrito Federal en los casos establecidos en el artículo 2º,²¹⁴ en respuesta a las atribuciones que le confiere la CPEUM y LGEEPA a los gobiernos locales respecto a la materia. En el artículo 6º se establecen las autoridades en materia ambiental en el Distrito Federal, siendo estas las siguientes: El Jefe de Gobierno del Distrito Federal²¹⁵, el titular de la Secretaría del Medio Ambiente²¹⁶, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal²¹⁷ y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

De conformidad con lo que dispone el artículo 22 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, el Comité de Planeación establecerá la Comisión del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, copresidida por los Titulares de

²¹³ En el título cuarto “De la protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales”, se reconoce a la Tierra como ente colectivo sujeto de la protección del interés público.

²¹⁴ Artículo 2º Esta ley se aplicará en el territorio del Distrito Federal en los siguientes casos: III. En la conservación y control de la contaminación del suelo; V. En la conservación, protección y preservación de la flora y fauna en el suelo de conservación y suelo urbano y en las áreas verdes, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas competencia del Distrito Federal; VI. En la política de desarrollo sustentable y los instrumentos para su aplicación; VII. En el establecimiento de las competencias de las autoridades ambientales;

²¹⁵ Las atribuciones del jefe de gobierno se establecen en el artículo 8, algunas son: Formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los programas sectoriales correspondientes, expedir el programa sectorial ambiental y el programa de ordenamiento ecológico del Distrito Federal.

²¹⁶ El artículo 9 establece las atribuciones de la Secretaría como: Formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, así como los planes y programas que de esta se deriven, en congruencia con la que en su caso hubiere formulado la Federación, formular, ejecutar y evaluar el programa sectorial ambiental del Distrito Federal, formular y ejecutar el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

²¹⁷ Las atribuciones de los jefes delegacionales del distrito federal se establecen en el artículo 10 y algunas de ellas son : Proponer y opinar, según el caso, respecto del establecimiento de áreas de valor ambiental, áreas verdes en suelo urbano y áreas naturales protegidas dentro de su demarcación territorial, y participar en su vigilancia, implementar acciones de conservación, restauración y vigilancia del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde las delegaciones, formular, ejecutar y evaluar el programa ambiental delegacional, proponer a la Secretaría las modificaciones en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

las Secretarías de Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Vivienda y Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades.

La Comisión establecida por el Comité de Planeación, será el órgano de coordinación para la aplicación del ordenamiento ecológico territorial, de sus programas y del Programa General de Desarrollo Urbano y demás programas de desarrollo urbano. Por lo tanto la Comisión será el órgano urbano-ambiental responsable de vincular, coordinar y hacer congruentes los programas urbanos con el ordenamiento ecológico territorial.

No siempre la visión política en materia ambiental del gobierno federal coincide con la de los gobiernos locales, por lo que los espacios de diálogo, como el Comité, son arenas importantes para la discusión y la toma de decisiones sobre las propuestas a realizar en el territorio.²¹⁸

Al título tercero de esta Ley le corresponde regular la política de desarrollo sustentable, la cual será elaborada y ejecutada principalmente conforme a los instrumentos de planeación, ordenamiento ecológico y convenios de concertación, que a su vez están integrados por disposiciones respecto a instrumentos como normas ambientales para el distrito federal, evaluación de impacto ambiental, licencia ambiental única para el distrito federal, entre otros.²¹⁹

Es importante recalcar que la política ambiental, tanto en la Ciudad México como en el país en general, está lejos de ser integradora con el ambiente por su valor

²¹⁸ Rosete Verges, FA., Negrete-Fernandez, G., Planeación territorial en el sureste de México: revisión histórica del ordenamiento ecológico, *Universidad y ciencia*, 2012, vol.28, núm.3., pp. 301-311, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/>

²¹⁹ Esta política deberá observar criterios y principios tales como: a) toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, b) los ecosistemas y sus elementos deben ser aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad, cualquier programa, proyecto o acción que se desarrolle en el Distrito Federal deberá garantizar el mantenimiento y conservación de la biodiversidad, así como de la continuidad e integridad de los ecosistemas.

intrínseco. Se le sigue dando un enfoque preponderantemente productivo y encaminada al desarrollo económico.

El predominio del paradigma del crecimiento económico, que otorga a lo ambiental una posición marginal, se traduce en la insuficiente capacidad que han desarrollado los países de la región para resolver las causas subyacentes de la degradación y la destrucción ambientales.²²⁰

En cuanto a la vinculación entre planeación y política ambiental, el artículo 24 establece que en la planeación del desarrollo del Distrito Federal se deberá incluir la política de desarrollo sustentable, desarrollo rural y el ordenamiento ecológico y en la ejecución de las acciones a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Distrito Federal. También se observarán los lineamientos, criterios e instrumentos de política ambiental, en concordancia con lo que dispone el artículo 16 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Respecto al ordenamiento ecológico del territorio, el artículo 28 lo define como un instrumento de política ambiental que tiene por objeto definir y regular los usos del suelo en el *Suelo de Conservación*, así como establecer los lineamientos, estrategias y criterios ambientales con los que deberán llevarse a cabo las actividades productivas y de conservación. Esto con el fin de hacer compatible el mantenimiento de los recursos naturales, servicios ambientales y la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional. Su observancia es obligatoria en el Distrito Federal y servirá de base para la elaboración de programas, proyectos, obras y actividades de desarrollo que se pretendan ejecutar.²²¹

²²⁰ Leff, Enrique (coord.), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México, Instituto Nacional de Ecología, Universidad Autónoma Metropolitana, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2002, pág. 45

²²¹ Artículo 29.- En la formulación de los programas de ordenamiento ecológico se deberán considerar los siguientes criterios: I. La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio del Distrito Federal; II. La vocación de cada zona, en función de sus elementos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes; V. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales; VI. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras y

La planeación del Desarrollo Sustentable y el Ordenamiento Ecológico del Territorio, serán junto con el Programa General de Desarrollo Urbano, y demás programas de desarrollo urbano, el sustento territorial para la planeación económica y social para la Ciudad de México. El ordenamiento ecológico será entonces el instrumento más importante de vinculación entre planeación urbana y ambiental para darle sustento territorial a la planeación económica, y por lo tanto a toda la planeación nacional del desarrollo.

...el ordenamiento ecológico del territorio (OET) es uno de los instrumentos de planeación con los que cuenta el país, el cual incorpora al territorio como eje central de sus estrategia²²²

En el título cuarto se implementan figuras jurídicas tales como áreas verdes, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas, áreas comunitarias de conservación ecológica que son, en resumen, figuras para proteger las áreas con características de importancia ambiental para el sustento de la ciudad.²²³

Para fines de esta tesis el reglamento que nos compete analizar es el Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal en diciembre de 1997, sin embargo, este reglamento ya no responde en

actividades; VIII. La obligatoriedad de la regulación ambiental derivada del ordenamiento ecológico tendrá prioridad sobre otros aprovechamientos que no sean compatibles con los principios del desarrollo sustentable, integrándose a los Programas de Desarrollo Urbano expedidos de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal...

²²²Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, La planificación del territorio nacional y sus recursos naturales: el caso del ordenamiento ecológico. *Gaceta Ecológica*, México, nueva época, publicación trimestral, número 50, 1999, pág., 57.

²²³ El capítulo IV es donde se establecen criterios y regulaciones para la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales tales como el agua y el suelo. En el caso de este último se considerará que el uso del suelo debe ser compatible con su aptitud natural, preservando en todo momento los recursos naturales de la Tierra y no debe alterar el equilibrio de los ecosistemas. Estos criterios serán considerados en: La autorización de fraccionamientos habitacionales y asentamientos humanos en general, la modificación y elaboración de los programas de desarrollo urbano, el establecimiento de usos, reservas y destinos, en los programas de desarrollo urbano, así como en las acciones de restauración y conservación de los centros de población y la formulación del programa de ordenamiento ecológico.

su totalidad a las disposiciones de la Ley Ambiental promulgada en 2000, incumpliendo con la aplicación de la ley en cuestión.

*Es necesario, además, que haya una serie de condiciones que son las que permitirán la aplicación real de la ley. La primera de éstas es que exista un conjunto de instrumentos jurídicos que se requieren para que la ley signifique algo en la vida cotidiana; esto es, los reglamentos y normas oficiales que deben especificar cómo se debe llevar a cabo a la práctica cada uno de los asuntos que se mencionan en las leyes reglamentarias sólo de manera general. Estos instrumentos jurídicos también deben ser completos y estar actualizados.*²²⁴

Para este trabajo nos enfocaremos en las disposiciones establecidas para el ordenamiento ecológico. Se enuncia específicamente que este deberá integrarse al programa de desarrollo urbano del DF. Este instrumento se formulará, aprobará, expedirá, evaluará o modificará conforme a los procedimientos aplicables a los programas de desarrollo urbano de los que forme parte, en los términos de la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal y de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

*Esto es importante, la principal debilidad del Ordenamiento ecológico es que fue concebido al margen de los planes y programas de desarrollo urbano, como un mecanismo paralelo a dichos planes y programas pero tratando de sujetarlos a los contenidos propios de Ordenamiento ecológico.*²²⁵

3.3. Políticas Públicas

La protección del medio ambiente como se definió en el primer capítulo es la acción de amparar y proteger por parte del Estado y el deber de los ciudadanos de

²²⁴ Albert, Lilia, Ambiente y legislación, *Este país. Tendencias y opiniones*, México, núm., 37, abril 1994, pág. 63.

²²⁵ Jiménez Peña, Adolfo, “Atribuciones de los Estados...”, Op.Cit., pág. XXVII.

conservar y proteger el ente que interrelaciona recíprocamente el medio natural, el medio construido y a los seres humanos, como bien colectivo tutelado, a través de la aplicación e interpretación de los principios de prevención y precaución para evitar todo daño o perjuicio al ambiente ocasionado por el ser humano y garantizar el derecho de todas las personas a un medio ambiente sano. Esto se garantizará principalmente a través de instrumentos de políticas públicas como planes y programas.

Las políticas públicas aplicables a nuestra materia son a) el Plan Nacional del Desarrollo 2013-2018, b) el Programa sectorial de medio ambiente y recursos naturales 2013-2018, c) Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio y d) Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. A continuación se hará un análisis conciso de cada uno de ellos.

De esta manera, se inserta plenamente el concepto de protección al Ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales como parte de las bases sobre las que el Ejecutivo federal establece la planeación del desarrollo nacional, así como las metas y estrategias respectivas, conforme las bases que la propia Constitución señala.²²⁶

a) Plan Nacional del Desarrollo²²⁷

Este instrumento ya fue analizado en el capítulo anterior, por esta razón procederé a hacer el análisis de los objetivos y estrategias principales en materia de protección al medio ambiente contenidas en el Plan Nacional del Desarrollo. Los objetivos que nos incumben para este trabajo son los de México Próspero, México con Responsabilidad Global, México Incluyente y México en Paz.

²²⁶ Castellanos Hernández, Eduardo Jesús (coord.), *Protección jurídica del ambiente*, México, Secretaría de Gobernación, 2009, pág. 19.

²²⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de mayo de 2013.

*...el marco jurídico de la planeación en México confiere al PND un carácter rector de las tareas y acciones del gobierno para garantizar que el desarrollo nacional sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático.*²²⁸

México Próspero identifica las fortalezas de México para detonar el crecimiento sostenido y sustentable, con el objeto de hacer que nuestro país se convierta en una potencia económica emergente.

*Todo lo dicho sobre ambiente y desarrollo, contribuye en nuestra opinión a explicar aquella tendencia más específica del derecho ambiental que consiste en incorporar sus criterios a la legislación que se ocupa del desarrollo...*²²⁹

El plan de acción de este objetivo es eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país, para impulsar y orientar un crecimiento verde, incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo de manera eficaz. Por ello, se necesita hacer del cuidado del medio ambiente un elemento indispensable en el desarrollo económico.²³⁰ *“El ambiente es concebido como un costo del proceso económico, no como un potencial para un desarrollo alternativo.”*²³¹

Las estrategias para lograr esto son: Implementar un manejo sustentable del agua, haciendo posible que todos los mexicanos tengan acceso a ese recurso y

²²⁸ Ahumada, Brenda, et.al., Sustentabilidad ambiental, del concepto a la práctica. Una oportunidad para la implementación de la evaluación ambiental estratégica en México, *Gestión y Política Pública*, CIDE, México, vol., XXI núm., 2, segundo semestre de 2012.

²²⁹ Brañes Raúl, “*El derecho Ambiental...*”, Op. Cit., pág. 38

²³⁰ El crecimiento económico de los países desarrollados demandará transformaciones radicales en sus patrones de producción y consumo para hacerse ecológicamente viables. De no ocurrir esas transformaciones, las economías de dichos países continuarán siendo la amenaza más seria a la sustentabilidad ambiental global. Esto se hace patente en el caso del cambio climático. Leff, Enrique (coord.), « *La transición hacia el desarrollo...* », Op. Cit., pág. 56.

²³¹ Leff, Enrique, « *Saber ambiental, sustentabilidad...* », Op. Cit., pág. 62.

fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.²³²

México Incluyente tendrá como objetivo proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna transitando hacia un modelo de desarrollo urbano sustentable e inteligente. En *México en Paz* se garantiza el respeto y protección de los derechos humanos instrumentando una política de Estado en derechos humanos a través de la siguiente línea de acción: Establecer un programa dirigido a la promoción y defensa de los derechos humanos, incluyendo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

En materia internacional se ha demostrado un gran compromiso con la agenda de medio ambiente y desarrollo sustentable. Para seguir cumpliendo con los objetivos internacionales y el objetivo de *México con Responsabilidad Global*, el Gobierno Federal elaboró de manera específica un Programa Sectorial del Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, el cuál será analizado más adelante.

*Sin embargo, este intento de integración de la dimensión ambiental en las políticas fundamentales y en las políticas sectoriales sigue siendo muy tímido como consecuencia de que el alto gobierno, y en general los decisores políticos y privados claves, continúan encarando el tema ambiental como una restricción al desarrollo y, por ende, como un asunto de baja prioridad cuando se toman decisiones estratégicas para buscar el crecimiento económico.*²³³

²³² En resumen, las líneas de acción para este objetivo son las siguientes: Actualizar y alinear la legislación ambiental para lograr una eficaz regulación de las acciones que contribuyen a la preservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales. Impulsar la planeación integral del territorio, considerando el ordenamiento ecológico y el ordenamiento territorial para lograr un desarrollo regional y urbano sustentable.

²³³ Leff, Enrique (coord.), « *La transición hacia el desarrollo sustentable* », Op.Cit., pág. 57.

b) Programa Sectorial del Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018²³⁴

Respondiendo al objetivo *México con Responsabilidad Global* el Gobierno de la República reitera su compromiso de combatir el cambio climático y lograr un crecimiento verde con objetivos como: Planeación y acciones concretas para tener mayores posibilidades de transitar hacia una economía baja en carbono, replantear el manejo hídrico del país, detener la pérdida de nuestra biodiversidad y mejorar la gestión de los residuos.

Los objetivos relevantes para este trabajo son: Objetivo 1: Promover y facilitar el crecimiento sostenido y sustentable de bajo carbono con equidad y socialmente incluyente,²³⁵ objetivo 3: fortalecer la gestión integrada y sustentable del agua, garantizado su acceso a la población y a los ecosistemas,²³⁶ objetivo 4: recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentablemente del patrimonio natural²³⁷ y objetivo 5: Detener y revertir la pérdida de capital natural y la contaminación del agua, aire y suelo.²³⁸

c) Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio²³⁹

²³⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2013.

²³⁵ Se le dará cumplimiento a través de estrategias como: una economía regional basada en producción sustentable y conservación de ecosistemas, mejoramiento del desempeño ambiental del sector productivo, alinear y coordinar programas federales, e inducir los estatales y municipales, para fomentar el mejor desempeño ambiental del sector productivo.

²³⁶ La estrategia principal es fortalecer la gestión integrada y sustentable del agua y fortalecer el abastecimiento de agua y acceso a servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

²³⁷ Las principales estrategias son : Fomentar la conservación y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad, para mantener el patrimonio natural y sus servicios ambientales. Fomentar el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural en regiones prioritarias para la conservación y/o con habitantes en marginación y pobreza. Proteger la biodiversidad del país, con énfasis en la conservación de las especies en riesgo. Actualizar y alinear la regulación ambiental para la protección, conservación y restauración del medio ambiente y los recursos naturales

²³⁸ Las estrategias para cumplir con este objetivo son: Proteger los ecosistemas y el medio ambiente y reducir los niveles de contaminación en los cuerpos de agua. Fortalecer la normatividad y gestión nacional de la calidad del aire para proteger la salud de la población y ecosistemas.

²³⁹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 2012. Respondiendo a lo dispuesto en los artículos 4 y 25 constitucionales, a las facultades que le otorga la LGEEPA a la SEMARNAT y a los objetivos del Plan Nacional del Desarrollo 2007-2012 y Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 se expide este programa para lograr la regionalización ecológica de país organizada bajo unidades territoriales sintéticas que se integran a partir de los principales factores del medio biofísico: clima, relieve, vegetación y suelo.

Este programa tiene por objeto establecer los lineamientos y estrategias ecológicas necesarias para promover la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; promover medidas de mitigación de los posibles impactos ambientales causados por las acciones, programas y proyectos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; orientar la ubicación de las actividades productivas y de los asentamientos humanos; fomentar el mantenimiento de los bienes y servicios ambientales; promover la protección y conservación de los ecosistemas y la biodiversidad.

Los lineamientos principales son: proteger y usar responsablemente el patrimonio natural y cultural del territorio, consolidando la aplicación y el cumplimiento de la normatividad en materia ambiental, desarrollo rural y ordenamiento ecológico del territorio; mejorar la planeación y coordinación existente entre las distintas instancias y sectores económicos que intervienen en la instrumentación del programa de ordenamiento ecológico general del territorio, con la activa participación de la sociedad en las acciones en esta área. También se establecen estrategias ecológicas que están dirigidas a lograr la Sustentabilidad Ambiental del territorio a través de la protección y desarrollo urbano.²⁴⁰

Insertar el crecimiento y desarrollo de las ciudades a un proceso de sustentabilidad urbana, basado en la óptica de enfrentar retos ambientales y, por ende, identificar y construir indicadores adecuados para ellos, no es

²⁴⁰ Las principales estrategias y acciones son: Estrategia 12: Protección de los ecosistemas. Acciones: Conservar los suelos mediante el fortalecimiento de instrumentos para su protección, programas de manejo sustentable de tierras y fortalecimiento de criterios ambientales en los programas agropecuarios y forestales mediante acciones transversales con la SAGARPA. Estrategia 24: Mejorar las condiciones de vivienda y entorno de los hogares en condiciones de pobreza para fortalecer su patrimonio. Acciones: Promover que la creación o expansión de desarrollos habitacionales se autoricen en sitios con aptitud para ello e incluyan criterios ambientales que aseguren la disponibilidad y aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, además de sujetarse a la respectiva manifestación de impacto ambiental. Estrategia 31: Generar e impulsar las condiciones necesarias para el desarrollo de ciudades y zonas metropolitanas seguras, competitivas, sustentables, bien estructuradas y menos costosas. Estrategia 32: Frenar la expansión desordenada de las ciudades, dotarlas de suelo apto para el desarrollo urbano y aprovechar el dinamismo, la fortaleza y la riqueza de las mismas para impulsar el desarrollo regional.

*sencillo. Se requiere no sólo de estudios profundos en materia ambiental y disciplinas o saberes afines, sino del entendimiento y respeto por tradiciones, identidad, cultura, en fin, el hacer vale el derecho irrenunciable a disfrutar la vida en la ciudad.*²⁴¹

En su formulación e instrumentación, los sectores adquieren el compromiso de orientar sus programas, proyectos y acciones de tal forma que contribuyan al desarrollo sustentable de cada región, en congruencia con las prioridades establecidas en este Programa. Es necesario aclarar que la ejecución de este Programa es independiente del cumplimiento de la normatividad aplicable a otros instrumentos de política ambiental.

d) Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal²⁴²

El objetivo principal de este ordenamiento ecológico es determinar el uso del suelo en el área rural del Distrito Federal, así como regular y promover las actividades productivas en concordancia con la estructura y función de los ecosistemas y con las necesidades fundamentales de la población actual y futura. También establece criterios para conservar y proteger los ecosistemas, la biodiversidad, los recursos naturales y el uso cultural de los mismos. El ordenamiento ecológico será el programa rector de cualquier programa, proyecto o actividad que se pretenda desarrollar en el área rural del Distrito Federal denominado Suelo de Conservación.

El ordenamiento ecológico es responsable de organizar el desarrollo social y productivo en armonía con el medio ambiente y con ello, evita la ocurrencia de situaciones de desgaste ambiental. Por lo tanto, constituye la herramienta

²⁴¹ Nava Escudero, César, *Estudios Ambientales*, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pág. 4.

²⁴² Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 1 de agosto del 2000, sin embargo desde hace aproximadamente un año, en la página oficial de la Secretaría de Medio Ambiente del Distrito Federal se especifica que este programa se encuentra en proceso de actualización

*de política ambiental a utilizar con carácter de alta prioridad en la promoción del desarrollo social en la nación.*²⁴³

También se establece que los programas de desarrollo en el ámbito social, económico, demográfico, cultural, urbano, rural y académico, entre otros, así como proyectos, obras, servicios o actividades productivas y de aprovechamiento de los recursos naturales de carácter público, privado o social que se realicen o se pretenda realizar en el territorio del Distrito Federal estarán sujetos a lo dispuesto en este instrumento. Las políticas ambientales que se aplicarán en este territorio corresponden a conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable.

En el diagnóstico se consideran las características físicas, biológicas y socioeconómicas del Suelo de Conservación, el uso actual del suelo y los impactos ambientales que las actividades humanas ejercen sobre los recursos naturales. Por esta razón, se estableció la zonificación del territorio rural en ocho zonas homogéneas, denominadas unidades ambientales.

3.4. Problemas en el marco jurídico

Después del breve análisis que realizamos en los apartados anteriores podemos hacer algunas observaciones al respecto. Primero, es evidente que a pesar de la implementación de instrumentos económicos en la gestión ambiental, el desarrollo sustentable del país está totalmente encaminado al crecimiento económico dejando de lado sus otras dos dimensiones, socio-cultural y ecológica-ambiental como simples vértices de orientación para lograr el desarrollo económico.

²⁴³ Estrada Orihuela, Sergio, El ordenamiento ecológico en México, *Revista de Administración Pública, Administración Ecológica*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., núm., 87, 1994.

*Las características de la sustentabilidad que hemos señalado, parten de una visión económica de la problemática ambiental y tienen sus raíces en el pensamiento moderno, con la generación de una clara conciencia respecto del crecimiento de la civilización humana y las limitaciones materiales que este crecimiento impone al ecosistema de la tierra.*²⁴⁴

Segundo, se puede apreciar que tanto en las leyes y reglamentos como en las políticas públicas en materia de protección ambiental, la concurrencia y coordinación de autoridades es uno de los elementos principales a regular y a mejorar en nuestra materia. Por otro lado, las facultades y competencias que se le otorgan a la Federación son bastante amplias lo cual permite la administración centralizada en el país.

*Las fuertes tendencias hacia el centralismo, producto del autoritarismo que ha prevalecido en nuestros países, suelen constituir un obstáculo a los procesos de redistribución del poder y de responsabilidades administrativas en el ámbito geográfico...Para que la gestión ambiental alcance en la región niveles de efectividad y eficiencia deseables, es necesario avanzar más en los procesos de descentralización.*²⁴⁵

Esta cuestión, no es para nada favorable en la materia ambiental. La legislación y la política ambiental deberían tener más peso a nivel regional por las características territoriales y geográficas que les incumben.

Por tanto, la legislación ambiental, entendida como un instrumento esencial para la ordenación del ambiente, debería ser básicamente una legislación local que, dentro de los marcos establecidos por la legislación federal para la protección del ambiente, permitiera el diseño de aplicación de políticas que habría de tener en consideración la variedad de los ecosistemas de cada

²⁴⁴ Di Paola, María Eugenia, Acosta González Gustavo, et. al., “Ambiente, Derecho y Sustentabilidad...”, Op. Cit. pág.29

²⁴⁵ Leff, Enrique (coord.), « La transición hacia el desarrollo sustentable », Op. Cit., pág. 43.

*región y establecer un sistema local adecuado para la gestión integral e integrada del ambiente en cada región.*²⁴⁶

Tercero, es muy claro que el marco jurídico ambiental se vincula estrechamente con las regulaciones urbanas y por lo tanto ambas tienen influencia recíproca. Un ejemplo de esto es, la creación de áreas naturales protegidas, reservas ecológicas, regulación en suelo de conservación, regulación y establecimiento de criterios de orientación para sus respectivos Planes y Programas, hasta regulaciones en materia de desarrollo urbano como infraestructura hídrica, vivienda, ciudades sustentables, etcétera.

Todas estas figuras que convergen en lo ambiental y en lo urbano, como el ordenamiento ecológico territorial, tienen una influencia total en el desarrollo y planeación de las ciudades y en la protección ambiental, cuestión que deja más que claro que los temas urbanos y ambientales van de la mano.

Por otro lado, las competencias entre las autoridades tanto federales como locales no se encuentran bien delimitadas en las cuestiones que implican tanto lo urbano como lo ambiental, provocando que la ejecución de las políticas públicas correspondientes sea inadecuada.

Hay que recalcar que la actualización de los instrumentos jurídicos es obsoleto, provocando una amplia incertidumbre jurídica. También el lenguaje, en su mayoría, es bastante flexible, como ejemplo de esto es que la mayoría de los criterios ambientales en proyectos urbanos o en planes y programas se deben simplemente considerar en su elaboración o actualización.

La protección ambiental está, en su mayoría, orientada aún en temas de salud y eliminación de pobreza, cuestión que a mi parecer es un error porque el tema

²⁴⁶ Brañes Raúl, “*El derecho Ambiental en América Latina...*”, Op. Cit., pág. 87

ambiental no es instrumental, más bien es necesario para el desarrollo sustentable del país como una dimensión independiente.

*En efecto, la legislación ambiental mexicana está integrada casi exclusivamente por ordenamientos jurídicos que se limitan a regular sólo ciertos elementos ambientales o los efectos ambientales de algunas actividades, sin considerar las relaciones que existen entre esos elementos o actividades y los otros elementos que forman parte del sistema ambiental de que se trata.*²⁴⁷

También se puede apreciar que el medio ambiente sigue siendo considerado como recurso productivo encaminado al desarrollo económico. Por esto mismo considero que la conciencia ambiental en nuestro sistema jurídico aún no se ve materializada.

*Ante todo, es fundamental el impulso de una conciencia urbano-ambiental y la voluntad política de quienes son generadores de cambios sustanciales en la metrópolis para la gestión ambiental del desarrollo.*²⁴⁸

Por otra parte, los instrumentos de política ambiental, sobretodo en materia de protección ambiental, carecen de una visión a largo plazo. Esto provoca que las políticas públicas no tengan una continuidad u homogeneidad y por lo tanto su observancia y cumplimiento se encuentra viciado.

*El tratamiento por separado de cada sector, ya no alcanza para aportar soluciones que exige la visión de largo plazo, única manera de considerar a las generaciones futuras.*²⁴⁹

²⁴⁷ Brañes Raúl, “*El derecho Ambiental...*”, Op. Cit., pág. 463

²⁴⁸ Nava Escudero, César, “*Estudios Ambientales...*”, Op. Cit., pág., 5.

²⁴⁹ Di Paola, María Eugenia, Acosta Gonzáles Gustavo, et. al., “*Ambiente, Derecho y Sustentabilidad...*”, Op. Cit. pág., 55.

La separación y sectorización de los temas urbanos y ambientales ha provocado una legislación complicada tanto en su observancia como aplicación. Estos dos temas son vértices para poder lograr el desarrollo sustentable garantizado en nuestra Constitución y tratados internacionales, pero lo más importante es que son temas clave para la protección ambiental en el mundo de urbanización continua en el que vivimos.

Creemos que una de las primeras causas de la ineficiencia de la legislación ambiental mexicana y que hace de está un sistema poco apropiado para la protección del ambiente en el país, tiene que ver con la primacía que aún tienen dentro de ellas los ordenamientos jurídicos que están inspirados en una visión reduccionista y sectorialista del ambiente y que son los que conforman fundamentalmente dicho sistema.²⁵⁰

²⁵⁰ Brañes Raúl, “*El derecho Ambiental en América Latina...*”, Op. Cit., pág. 463

Capítulo 4. Planeación urbana y protección del medio ambiente en la delegación Xochimilco.

4.1. Xochimilco, tierra de labranzas y flores

Xochimilco actualmente es una de las delegaciones más grandes de la capital localizada en el sureste de la ciudad. Este territorio es un pulmón verde y un abastecedor de agua fundamental para el sustento de la Ciudad de México. Además, representa el pasado rural y el testimonio de la vida lacustre que se vivió en la Cuenca de México antes de la época moderna.²⁵¹

Si bien, mucha gente reconoce a Xochimilco por sus paseos en las pintorescas trajineras sobre los canales característicos de la zona, es fundamental entender por qué este territorio más que ser un lugar turístico es sin duda un valioso legado natural. Quisiéramos hacer mención de las características principales de Xochimilco para revalorizar su importancia en el sustento de la ciudad y la protección de sus ecosistemas. *“La mayoría de las personas ven a Xochimilco como un lugar turístico en donde se puede hacer la fiesta...Pero rara vez estos tres millones de turistas que visitan Xochimilco anualmente se dan cuenta del ecosistema en donde están flotando.”*²⁵²

La principal característica de este territorio es la fertilidad de sus suelos y los ojos de agua que han sobrevivido a lo largo de los años. *“El suelo de Xochimilco en general siempre fue fértil y de ahí surgían numerosos manantiales de agua potable*

²⁵¹ Hoy en día las corrientes de agua en Xochimilco son principalmente los arroyos de San Buenaventura, Santiago, San Lucas y San Gregorio. Otras corrientes son las que bajan de Nativitas, San Luis Tlaxiátemalco, Tulyehualco, Iztapalapa y Tláhuac. Algunas corrientes de agua provenientes de la zona volcánica son las encargadas de recargar los mantos acuíferos de Xochimilco, los cuales abastecen a la capital. Terrones, María Eugenia (coord.), *A la orilla del agua: política, urbanización y medio ambiente : historia de Xochimilco en el siglo XX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2004.

²⁵² Zambrano Luis, Una nueva forma de ver la naturaleza en Xochimilco, *dfensor*, México, año X, núm. 6, junio 2012, pág. 58.

*que abastecían a la población y que actualmente están casi agotados.*²⁵³ El suelo de Xochimilco posee características únicas, tiene por un lado la llanura lacustre y por otro un área alta de tipo volcánico.²⁵⁴

Más allá de los servicios ambientales evidentes que nos presta Xochimilco, es un lugar donde la biodiversidad es vasta, una gran cantidad de flora y fauna habitan dentro de sus ecosistemas preponderantemente lacustres. *“La flora regional es muy variada, hay plantas acuáticas, semiacuáticas y terrestres. Las dos primeras se utilizan como alimentos, fertilizante, medicina y forraje. Por desgracia, muchas especies desaparecieron por la contaminación del agua.”*²⁵⁵

Otra característica que hace único a Xochimilco y lo posiciona como territorio agrícola, es el uso de la técnica de la chinampería. Esta consiste en el cultivo hidropónico de flores y vegetales utilizando los recursos naturales de manera cíclica, formando un ecosistema único. Las chinampas han sido la base de la organización social, económica y urbana de este territorio.

*La chinampería es una tecnología en la que se utilizan de manera óptima todos los recursos naturales, los cuales sirven para su propia reproducción. La fertilidad del suelo se renueva a través de microorganismos del agua de los canales, con humus y plantas acuáticas.*²⁵⁶

²⁵³ Aguirre Cristiani, María, et al. coordinadores, *Miradas de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2011, pág. 19.

²⁵⁴ Se pueden distinguir dos zonas en términos geológicos: una baja, conformada por la llanura lacustre arcillosa y depósitos de origen aluvial, y un área alta de depósitos volcánicos, conos y corrientes de lava. Los rasgos de la llanura arcillosa hacen que cuando pierda humedad por extracción de agua, se compacte y hunda desigualmente, tornándose vulnerable a movimiento telúricos y fuertes precipitaciones. Romero Lankao, Patricia y Duffing, Eike, “Tres procesos contradictorios. Desarrollo urbano, medio ambiente y políticas públicas durante el siglo XX”, Terrones, María Eugenia (coord.), *“A la orilla del agua...”*, Op. Cit., pág. 214

²⁵⁵ Stephan-Otto, Erwin, Zlotnik Espinosa, Aurora, *La chinampa. Evaluación y sustentabilidad*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001, pág. 17.

²⁵⁶ Canabal Cristiani, Beatriz, *Xochimilco una identidad recreada*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-UAM, 1997, pág. 100.

A pesar de la urbanización y del cambio de actividades de los habitantes, estos aún conservan una relación íntima con la naturaleza, cuestión que ha prevalecido aún después de su integración a la vida moderna. “...*los habitantes de las periferias urbanas de las grandes ciudades, tienen una relación más cercana con el ambiente natural, por lo que se consideraría que su conciencia ambiental es muy significativa...*”²⁵⁷

Lamentablemente, hoy en día, Xochimilco vive una problemática integral en los aspectos urbano-ambientales, que traen como consecuencia el deterioro del medio ambiente y de actividades típicas de la región. “*Ciertamente Xochimilco es todo; su producción, sus mercados, su paisaje y sus fiestas. Su cuidado encierra una problemática muy compleja...*”²⁵⁸

En este capítulo se pretende hacer un análisis de la planeación urbana y su vínculo con la protección del medio ambiente en la delegación Xochimilco. En los siguientes apartados se enunciarán algunos de los acontecimientos históricos más importantes de la delegación para entender el contexto actual de dicho territorio. Después se hará un breve análisis de las políticas públicas que incluyen las estrategias urbano-ambientales para la ordenación territorial y ecológica de la delegación.

4.1.1 Historia de Xochimilco

A continuación se mencionarán únicamente los acontecimientos históricos más relevantes que dieron pie a la evolución político-administrativa de la Ciudad de México y de Xochimilco, para que más adelante se pueda tener una comprensión integral de las causas y consecuencias de la planeación urbana en dicha demarcación.

²⁵⁷ M. López, Flor et al., “Los habitantes periurbanos como constructores de la sustentabilidad ambiental. El caso de la delegación Xochimilco” en Aguilar, Adrián Guillermo y Escamilla, Irma (coords.), “*La sustentabilidad en la Ciudad de México...*” Op.Cit., pág. 11.

²⁵⁸ Canabal Cristiani, Beatriz, “*Xochimilco una identidad recreada...*” Op. Cit., pág. 128.

Xochimilco actualmente representa la evidencia histórica de lo que fue la ciudad lacustre en la época prehispánica. Sus habitantes y su territorio aún conservan tradiciones de la primera tribu Xochimilca. *“Revisando códigos y crónicas, encontramos que la familia Xochimilca fue la primera de las siete nahuatlacas en llegar al Valle de México y del Anáhuac.”*²⁵⁹

Esta tribu se asentó en el extenso Lago de Xochimilco ubicado al sur de la cuenca y como consecuencia de su posición territorial privilegiada, las guerras entre los xochimilcas y otras tribus, por ejemplo la tribu mexica, eran bastante frecuentes. En una de las guerras los mexicas vencieron a los xochimilcas y como tributo los obligaron a construir la primera calzada que conectó a Xochimilco con Tenochtitlan, ahora Ciudad de México. *“La Ciudad de México ha sido, desde los tiempos prehispánicos, el centro político y económico más importante del país.”*²⁶⁰ Esto es importante ya que este fue el primer acontecimiento urbano que conectó a Xochimilco con el centro.

Después de la conquista, se introdujo al nuevo territorio una estructura política y administrativa centralista. Por esta razón, durante la Colonia se fortaleció esta estructura en la cuenca, provocando que la periferia, como Xochimilco, se destinara a servir al centro de la ciudad.

Con el tiempo la ciudad se fue consolidando. Durante la Colonia, se afianzó una estructura política y económica que privilegió al lugar central e hizo que toda la infraestructura de comunicaciones, los flujos comerciales y la organización social, política, religiosa y cultural se centrara en ese punto

²⁵⁹ Farías Galindo, José, *Xochimilco*, México, 1984, colección: delegaciones políticas, pág., 14.

²⁶⁰ Salomón Díaz, Alfaro, *“El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional”*, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992, pág. 199.

*específico. Toda la historia posterior del país siguió fortaleciendo y construyendo ese mismo espacio.*²⁶¹

En 1810 la independencia de nuestro país marcó el comienzo de un nuevo Estado Constitucional. Este se fue estructurando a través de varios regímenes políticos, hasta que se consolidó el federalismo actual. *“La trayectoria histórica de la Ciudad de México se encuentra marcada por los distintos modelos constitucionales del siglo XIX. Sin embargo, en cualquiera de ellos el gobierno se organizó en torno a una figura administrativa central y municipios.”*²⁶²

A pesar de los cambios en el sistema político, la Ciudad de México siempre ha sido sede de los Poderes de la Unión, centro político-administrativo de nuestra Nación, cuestión importante en la historia de la capital. *“El gobierno de la Ciudad de México, como capital de la República, ha sido motivo de importantes controversias por su naturaleza jurídica desde la independencia nacional.”*²⁶³

En el ámbito político-administrativo, el año de 1928 es clave para entender la administración centralizada del gobierno de la capital. Con la reforma al artículo 73 constitucional, de este mismo año, se crearon las delegaciones del Gobierno del Distrito Federal.

*“...el 28 de agosto de 1928 se reformó la fracción IV del artículo 73 de la Constitución, con lo que se suprimieron las municipalidades. Por lo tanto éstas se transformaron en trece delegaciones sujetas a un Departamento Central, entidad que se formó con las municipalidades de la ciudad de México.”*²⁶⁴

²⁶¹ Falcón Vega, Octavio, *Alternativas para el desarrollo metropolitano en la región centro, Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 1989, pág. 10.

²⁶² Rabell García, Enrique, La reforma política en la Ciudad de México, *Cuestiones constitucionales*. Revista Mexicana de Derecho Constitucional, núm. 36, enero-junio 2017.

²⁶³ Ibidem, pág. 244

²⁶⁴ Hernández Silva, Héctor Cuauhtémoc, “Historia política de la Delegación Xochimilco 1929-2004”, Terrones, María Eugenia (coord.), *“A la orilla del agua...”*, Op. Cit., pág. 57

La centralización política y administrativa provocó que en la toma de decisiones las ahora delegaciones tuvieran menos atribuciones, y como consecuencia la ciudadanía perdió terreno en la participación de su comunidad. Para Xochimilco esto afectó bastante porque la toma de decisiones sobre su territorio las hacían personas ajenas y sin conocimiento del mismo.

*Este hecho se refiere a la medida tendiente a lograr la centralización de la actividad política y administrativa de los pueblos del Distrito Federal, mediante la desaparición de la figura del municipio libre y su reemplazo por el gobierno delegacional. Se da entonces un rudo golpe a la posibilidad de participación de esta comunidad.*²⁶⁵

En 1970 se llevó a cabo una reforma a la entonces Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal²⁶⁶ en la cual se modificaron el número de delegaciones que conformarían el territorio de la capital. "...en capítulo II, " Del Territorio", en su artículo décimo: " El Distrito Federal o Ciudad de México se divide, para los efectos de esta ley y de acuerdo a sus características Geográficas, Históricas, Demográficas, Sociales y Económicas, en 16 Delegaciones..."²⁶⁷

En 1987 la protección jurídica de Xochimilco alcanza otro nivel gracias a la declaratoria de la UNESCO donde se reconoce a este lugar como Patrimonio Cultural de la Humanidad. Esto supone normas distintas de protección respecto a Xochimilco, tanto en el plano internacional como nacional.²⁶⁸

²⁶⁵ Federico, Teresa, Xochimilco: la tradición que se niega a sucumbir. *Acta sociológica, revista cuatrimestral*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, vol. III, núm. 3, septiembre-diciembre 1990, pág. 35

²⁶⁶ Publicada el 31 de diciembre de 1941

²⁶⁷ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México, Distrito Federal, disponible en : <http://www.inafed.gob.mx/>

²⁶⁸ La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural es el principal instrumento internacional en esta materia. Artículo 1. A los efectos de la presente Convención se considerará «patrimonio cultural»:...– los lugares: obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

*Después, en 1987 la UNESCO otorgó a Xochimilco, junto con el centro histórico de la ciudad de México, el título de Patrimonio Cultural de la Humanidad, lo cual supone el compromiso de las autoridades mexicanas para la salvaguarda de este territorio.*²⁶⁹

Derivado del modelo centralista de la capital, la ciudadanía en general comenzó a reclamar más participación en la toma de decisiones del gobierno. Los campesinos de Xochimilco no fueron la excepción y se levantaron para defender su derecho a participar en el Plan de Rescate Ecológico, publicado en 1989. *“En la controversia provocada por el Plan de Rescate Ecológico se hizo evidente que la estructura política del DDF era ya obsoleta y no respondía a las demandas e inconformidades de una gran parte de los habitantes del Distrito Federal.”*²⁷⁰

Como consecuencia de la demanda ciudadana y el evidente fracaso que estaba teniendo el gobierno de la capital, en el sexenio de 1994-2000, se transformó la entonces Asamblea de Representantes por una Asamblea Legislativa. *“Ahora el D.F. sería gobernado por un jefe de Gobierno y una Asamblea Legislativa, además, los delegados propuestos para sus 16 demarcaciones serían confirmados por esa Asamblea y ya no por el presidente del país.”*²⁷¹ Esta transformación en la estructura político-administrativa de la capital permitió que hubiera más representación local.

En materia de protección ambiental hubo varios momentos importantes para la delegación Xochimilco desde el ámbito jurídico nacional e internacional. En 1992 los Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco fueron decretados como Área Natural Protegida²⁷², el 2 de febrero 2004 Xochimilco se integró como sitio de la Convención Relativa de Humedales de Importancia Internacional especialmente

²⁶⁹ Delgadillo Polanco, Víctor Manuel, Patrimonio urbano y turismo cultural en la Ciudad de México: Las chinampas de Xochimilco y el centro histórico, *Andamios*, México, núm. 12, vol. 6, diciembre 2009, pp. 66-94, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/>

²⁷⁰ Hernández Silva, Héctor Cuauhtémoc, « Historia política de la Delegación Xochimilco... » Op. Cit., pág. 85

²⁷¹ Idem

²⁷² Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1992

como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR)²⁷³, y en 2017 la zona chinampera fue inscrita al Sistema Importante del Patrimonio Agrícola Mundial por la FAO.²⁷⁴

Finalmente, en el ámbito político-administrativo el 29 de enero de 2016 se reformaron varias disposiciones de la Constitución Política en materia de la Reforma Política de la Ciudad de México.²⁷⁵ Sin embargo, a pesar que esta modificación tiene como objetivo la autonomía interna de la capital, la estructura de la Ciudad de México aún esta bajo reglas federales.

*La reforma suprime las delegaciones y crea las alcaldías. Aunque se remitirá a la Constitución de la Ciudad su organización, el artículo 122 constitucional establece ya la estructura política y orgánica de las alcaldías, siendo casi idéntica al régimen municipal del artículo 115 constitucional. Aquí otra vez se ha perdido la oportunidad de contar con un “Estatuto”, Constitución o régimen especial para los gobiernos locales de la Ciudad al reproducir desde la Constitución su organización política.*²⁷⁶

Estos acontecimientos nos permiten tener un contexto, y por lo tanto un mejor entendimiento, de lo que es hoy en día Xochimilco como delegación, próximamente alcaldía, de la ahora Ciudad de México. En el siguiente apartado continuaré enunciando momentos en la historia de la urbanización de Xochimilco y los impactos ambientales que estos han ocasionado en dicha delegación.

²⁷³ Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, Lista de Humedales de Importancia Internacional, 6 de agosto de 2018 disponible en : <http://ramsar.conanp.gob.mx/>, consultado el 12 de mayo de 2018.

²⁷⁴ Publicado en el Boletín de Comunicación Social CDMX el 5 de septiembre de 2017, <http://www.comunicacion.cdmx.gob.mx/boletines>, consultado el 12 de mayo de 2018.

²⁷⁵ El artículo 122 fue reformado para que se le otorgara autonomía interna a la capital. También se suprimen las delegaciones para establecer demarcaciones territoriales autónomas con un gobierno interior y su respectivo órgano político administrativo, las alcaldías.

²⁷⁶ Rabell García, Enrique, “La reforma política en la Ciudad de México...” Op. Cit., pág. 267.

4.2. Xochimilco, ciudad y medio ambiente

Para este trabajo de investigación es importante hacer énfasis en los acontecimientos históricos para tener un contexto claro y así entender la ciudad como la vivimos actualmente. Por esta razón, en este rubro continuaré haciendo un recuento histórico de los hechos más relevantes que marcaron la urbanización en la delegación Xochimilco y su integración a la Ciudad de México. Finalizaré con un breve análisis del impacto ambiental que estos acontecimientos han generado en dicho territorio. *“La historia presente nos motiva a preguntarnos no sólo acerca de nuestro acontecer actual sino también respecto a nuestro pasado reciente.”*²⁷⁷

4.2.1. Urbanización en Xochimilco

Como se mencionó en el primer capítulo, el ecosistema urbano, entendido como la ciudad, es cambiante de acuerdo a las actividades que sus habitantes van desarrollando. Xochimilco, ahora parte de la Ciudad de México, no es la excepción. A continuación mencionaré brevemente los momentos que convirtieron a Xochimilco en lo que es hoy.

*Algunos estudios sugieren que si seguimos con la tasa de urbanización generado en los últimos 20 años, es altamente probable que Xochimilco desaparezca para 2055.*²⁷⁸

Una vez más, nos remontamos a la época prehispánica cuando la tribu xochimilca se asentó en la cuenca de México. Los xochimilcas aprovecharon inteligentemente el medio natural que los rodeaba creando la técnica de cultivo conocida como “la chinampa”.

La chinampa es resultado de la relación adecuada y creativa del hombre con su medio ambiente; constituyó la base material de la organización social de

²⁷⁷ Aguirre Cristiani, María, et al. coordinadores, “*Miradas de México...*” Op. Cit., pág. 9.

²⁷⁸ Zambrano Luis, “*Una nueva forma de ver la naturaleza en Xochimilco...*” Op. Cit., pág. 59

*estas comunidades y de un modo de vida manifiesto en tradiciones, costumbres y creencias que, no obstante la influencia urbana, subsisten modificadas...*²⁷⁹

Xochimilco se volvió un pueblo agricultor de alimentos y flores que crecían en abundancia gracias a las propiedades del suelo y a la humedad del terreno “...de las más productivas gracias a la riqueza orgánica del suelo y a la humedad constante...”²⁸⁰ Esta actividad económica fue la que marcó e influyó toda la dinámica tanto social como urbana de este pueblo.

Los xochimilcas modificaron su entorno natural creando canales para poder transportar las mercancías y estar comunicados entre sí, siempre en armonía con la naturaleza. “...el papel que jugaron las chinampas en la fundación, desarrollo y consolidación de la ciudad de México Tenochtitlán fue muy importante, mucho más en el plano urbanístico...”²⁸¹

Desde entonces, Xochimilco ha sido un territorio importante para abastecer de servicios a la población del centro de la ciudad, sobretodo del recurso vital, el agua. Como consecuencia de esto, a partir del siglo XIX los ojos de agua de Xochimilco comenzaron a ser explotados.

De acuerdo a Estefanía Chávez Barragán, a partir del siglo XIX la Ciudad de México comienza a urbanizarse, y por consecuencia, a expandirse a la periferia, en este caso a la zona lacustre. Como resultado de la política de abastecimiento de agua en el porfiriato, a partir de 1901 hasta 1913 se construyeron obras hidráulicas, como el acueducto en Xochimilco, entre otras, para abastecer a la población de la ciudad central.

²⁷⁹ Federico, Teresa, “*Xochimilco: la tradición que se niega a sucumbir...*” Op. Cit., pág. 32.

²⁸⁰ Díaz, Humberto, et al., “*Delegación política Xochimilco...*” Op. Cit., pág. 3.

²⁸¹ Zambrano Luis, “*Una nueva forma de ver la naturaleza en Xochimilco...*” Op. Cit., pág. 274

*El sistema de abastecimiento porfiriano fue construido entre 1901 y 1913, e inaugurado en enero de 1913 por Francisco I. Madero. Contempló la captación de 2,100 litros por segundo de los manantiales de La Noria, Nativitas, Santa Cruz y San Luis, y su conducción a través de un acueducto cerrado de 26 kilómetros hasta la Condesa, precisamente cerca de donde se encontraban las colonias de mayor abolengo de la época.*²⁸²

Por otro lado, el bello paisaje lacustre que ambientaba Xochimilco hizo que este se convirtiera en un lugar turístico para la población de la ciudad. *“Tras la Revolución, renació con más fuerza la actividad turística en Xochimilco. Alrededor de 1920, aparecieron los primeros restaurantes en los embarcaderos, los puestos de flores y los vendedores de antojitos en canoas; la tradicional trajinera para transportar productos locales, se transformó en embarcación para pasear.”*²⁸³ La visión de Xochimilco como lugar turístico tuvo como consecuencia que años más adelante se construyeran vías de transporte para conectarlo con el centro de la ciudad. *“De 1935 a 1940 Xochimilco fue la delegación con más inversión por parte del gobierno local debido a sus características pintorescas y turísticas.”*²⁸⁴

De acuerdo a Beatriz Canabal Cristiani, fue en 1940 que el proceso urbano en México se caracterizó por la rápida concentración de la población, provocando su desplazamiento. *“La población se desplazó hacia zonas más alejadas del centro comercial tradicional, surgiendo así conjuntos habitacionales, comerciales e industriales en la periferia de la ciudad.”*²⁸⁵ En este mismo año el gobierno decide cerrar el canal de La Viga. *“Con el cierre del canal de La Viga en la década de 1940 finalizó el comercio lacustre de Xochimilco con la ciudad”*²⁸⁶ Este hecho provocó que Xochimilco quedará aislado comercialmente de la ciudad central.

²⁸² Romero Lankao, Patricia y Duffing, Eike, *“Tres procesos contradictorios...”* Op.Cit., pág. 220.

²⁸³ Ibidem pág., 16

²⁸⁴ Hernández Silva, Héctor Cuauhtémoc, *«Historia política de la Delegación Xochimilco...»* Op. Cit., pág. 69.

²⁸⁵ Canabal Cristiani, Beatriz, et al., *La ciudad y sus chinampas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, pág., 13.

²⁸⁶ Romero Lankao, Patricia y Duffing, Eike, *“Tres procesos contradictorios...”* Op.Cit., pág. 235.

En 1950 en Xochimilco ya comenzaban los problemas derivados de la política hídrica de extracción, a lo cual el gobierno respondió con el relleno de los canales con aguas recicladas. *“La relación asimétrica de Xochimilco con la ciudad de México empeoró en la década de 1950, cuando se resolvió que los canales de agua se llenaran con aguas recicladas para destinar toda el agua potable para el consumo de la ciudad.”*²⁸⁷

También en la obra *“A la orilla del agua”* se explica que a partir de la década de 1960 Xochimilco se integra a la Ciudad de México desde el punto de vista urbano gracias a la construcción de avenidas como: Periférico, Miramontes y Prolongación División del Norte. Por otra parte, este territorio comenzó a verse como alternativa para la construcción de vivienda. *“Diversos procesos confluyeron a partir de la década de 1960 para convertir a Xochimilco en alternativa de uso habitacional.”*²⁸⁸ De esta manera se entiende que lo rural quedó integrado a lo urbano.

*La fragmentación urbana y la desarticulación funcional que muestran hoy en día las ciudades es resultado de la vertiginosa rapidez con la que se han expandido las periferias y transformado el territorio rural a urbano.*²⁸⁹

Por otra parte, gracias a los espacios abiertos que tenía Xochimilco para la práctica de ciertos deportes, como el canotaje, esta delegación fue un punto importante para la celebración de los Juegos Olímpicos de 1968. Desde entonces, Xochimilco comenzó a ser contemplado ya como parte de la Ciudad de México. *“Mario Barbosa reconoce la importancia de las obras realizadas con motivo de las Olimpiadas de 1968 –que generaron la construcción de nuevas vías de acceso a*

²⁸⁷ Delgadillo Polanco, Víctor Manuel, *“Patrimonio urbano y turismo...”* Op. Cit.

²⁸⁸ Romero Lankao, Patricia y Duffing, Eike, *“Tres procesos contradictorios...”*, Op.Cit., pág. 231

²⁸⁹ Pradilla Cobos, Emilio, compilador, *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011, pág. 217.

*Xochimilco- como el detonador de esta expansión que consolida la conurbación de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con este entorno rural.*²⁹⁰

En 1985 un fenómeno natural sacudió a la capital. El terremoto del 19 de septiembre marcó a toda la Ciudad de México y de manera directa a Xochimilco. De acuerdo al historiador, nativo de Xochimilco y director del Archivo Histórico de la delegación, Sebastián Flores Farfán, este acontecimiento provocó la migración de la gente que vivía en el centro al sur de la ciudad por dos razones principalmente: aparentemente era una zona segura y las tierras tenían bajo costo. *“...un problema importante de dilucidar es cómo se integran estos terrenos al funcionamiento del mercado capitalista del suelo, tanto en relación con la formación de los precios, como con la disponibilidad de reservas para el desarrollo urbano.”*²⁹¹

El crecimiento habitacional y el espacio territorial con bajo costo en Xochimilco, como consecuencia de la reforma agraria, provocó que llegaran nuevos vecinados, por lo tanto una nueva necesidad de urbanización.

*...los nuevos vecinados han transformado la dinámica demográfica y ocupacional y, desde luego, los patrones de urbanización de Xochimilco. La modificación del artículo 27 constitucional de 1992 marcó nuevos derroteros con la modificación de los terrenos agrícolas y chinampas, haciéndolos vulnerables a la urbanización anárquica y acelerada.*²⁹²

El último acontecimiento que modificó el territorio de Xochimilco fue el sismo del 19 septiembre de 2017. De acuerdo a varios testimonios publicados por periódicos nacionales como El Universal y SinEmbargo, este evento natural ocasionó hundimiento del suelo, el derrumbe de casas y árboles, la fragmentación de

²⁹⁰ Terrones, María Eugenia (coord.), *“A la orilla del agua...”* Op. Cit., pág., 27.

²⁹¹ Schteingart, Martha, *“Desarrollo urbano-ambiental, políticas sociales y vivienda...”* Op. Cit pág., 79.

²⁹² Terrones, María Eugenia (coord.), *“A la orilla del agua...”* Op. Cit., pág. 18

carreteras y el abandono casi total de las autoridades, provocando una delegación llena de caos urbano y por consecuencia, más impacto ambiental.²⁹³

*Se identificó que existe un total abandono de las periferias por parte de autoridades locales como la delegación y a nivel Distrito Federal, de las instituciones ambientales encargadas del control y conservación ecológica, lo cual se pudo corroborar, por el crecimiento desmedido de asentamientos y por tanto, del agravamiento del deterioro del ambiente.*²⁹⁴

4.2.2. Impacto ambiental

Después de haber hecho un recuento de los acontecimientos urbanos de la delegación Xochimilco, es en esta sección donde quisiera enunciar el impacto ambiental que se ha derivado a causa de estos últimos.

De acuerdo a la mayoría de los autores ya citados en este capítulo, la urbanización en Xochimilco es una de las mayores causas de degradación e impacto ambiental en sus ecosistemas. Esta urbanización ha tenido principalmente dos resultados: la contaminación del agua y la pérdida del suelo de conservación por crecimiento de asentamientos irregulares, sin dejar de mencionar que como consecuencia de estos problemas, también se están perdiendo la biodiversidad que habita en este territorio y la tradición de la técnica de cultivo chinampera.

La expansión metropolitana ha alterado así las condiciones productivas por medio de dos mecanismos fundamentales: uno está en relación con la transferencia de suelos de uso rural a suelos de uso urbano vía compra-

²⁹³ Flores, Efrén (30 septiembre, 2017), 14 pueblos de Xochimilco viven en crisis tras el sismo; este olvido es el de siempre, acusan habitantes, *SinEmbargo*, en línea. Suárez, Gerardo (17 noviembre, 2017) A casi dos meses del sismo, en Xochimilco denuncian que no han recibido recursos, *El Universal*, en línea, consultados el 12 de mayo de 2018.

²⁹⁴ M. López, Flor et al., “*Los habitantes periurbanos...*” Op. Cit., , pág. 141.

*venta o los asentamientos irregulares; otro está en relación con el bombeo excesivo del agua de la delegación para surtir a la ciudad de México.*²⁹⁵

Anteriormente se explicó que Xochimilco, desde la época porfiriana, fue un punto clave para la política hidráulica de la capital. La extracción de sus aguas, la falta de drenaje en la delegación y el relleno con aguas residuales que se llevó a cabo años después, ocasionó una degradación importante en la biodiversidad de los canales chinamperos.

*La mala calidad del agua residual ha provocado ensalitramiento, crecimiento incontrolado de maleza acuática, pérdida de flora y fauna, la obstrucción de los canales y la baja calidad de los suelos, además de la presencia de plagas y enfermedades en cultivos y árboles que han ocasionado a su vez un aumento en el uso de compuestos químicos para su combate, contribuyendo al aumento de la contaminación del suelo, el agua y el aire.*²⁹⁶

Las causas anteriores han provocado la pérdida de biodiversidad en Xochimilco. En cuanto a la flora, podemos mencionar al ahuejote, árbol típico de la región el cual es sembrado al margen de las chinampas “...su principal función es fijar las chinampas al fondo del lago, sin quitar demasiada luz a los cultivos, ya que su ramaje es vertical.”²⁹⁷ Esta especie además de ser importante para el cultivo en chinampa, representa un elemento propio del paisaje lacustre y parte de la flora que mitiga la contaminación en la Ciudad de México, específicamente de la zona sur.

²⁹⁵ Canabal Cristiani, Beatriz, et.al., “La ciudad y sus chinampas...” Op. Cit, pág. 94.

²⁹⁶ Ibidem, pág., 92

²⁹⁷ Garzón Lozano, Luis Eduardo, *Xochimilco hoy*, México, Instituto Mora: Gobierno del Distrito Federal, Delegación Xochimilco, 2002, pág., 20

Por otro lado, es inevitable no mencionar al axolote, salamandra mexicana que tiene características únicas como ser vivo.²⁹⁸ Su hábitat es exclusivo de la región lacustre, principalmente en el fondo de los canales, además, es un personaje importante en las leyendas prehispánicas reconocido como “el monstruo del agua”. El axolote es, hasta el momento, una especie única en el mundo, sin embargo, este anfibio se encuentra en peligro de extinción como consecuencia de la incesante contaminación y desecación de los canales de Xochimilco. *“Tantas bondades le han atraído una explotación irracional, acompañada de la inseparable inconsciencia sobre su repoblación y la degradación de su ambiente lacustre natural, que lo han puesto al borde de la extinción a pesar de su posibilidad de reproducirse en forma larvaria e inmadura.”*²⁹⁹

Es importante mencionar que la introducción de especies exóticas como parte de las políticas públicas del gobierno a los ecosistemas de Xochimilco, ha tenido como consecuencia la extinción inevitable de las especies endémicas de dicho territorio. En la entrevista que se le realizó al señor Dionisio Eslava, afirmó que la introducción de la tilapia como política para promover la economía local y combatir la plaga de lirios, especie introducida también, provocó la caza de axolotes, agravando aún más la situación de sobrevivencia de dicha salamandra.³⁰⁰

Desde la perspectiva urbana, el crecimiento de asentamientos irregulares en Xochimilco ha provocado el cambio de uso de suelo y la pérdida de suelo de conservación. Este último es importante desde el punto de vista ambiental porque

²⁹⁸ “Este habitante de las aguas lacustres es poco conocido y menos aún sus peculiaridades: anfibio urodelo que presenta neotenia (alcanza su madurez sexual sin cambiar su morfología larvaria)...es capaz de regenerar miembros perdidos, incluso parte del cerebro.” Stephan E., y J. Ensástegui, “El ajolote, otro regalo de México al mundo”, *Biodiversitas*, CONABIO, núm. 35, 2001, pág.7, disponible en: www.biodiversidad.gob.mx

²⁹⁹ Idem

³⁰⁰ El señor Diniosio Eslava es nativo de Xochimilco, fundador de la organización de la sociedad civil Umbral-Axochiatl y promotor de diversos proyectos ecológicos. Fue entrevistado el sábado 11 de agosto de 2018 mientras realizaba un voluntariado en la zona chinampera de Xochimilco.

en este territorio se encuentran elementos naturales indispensables para prestar servicios ambientales.³⁰¹

*Puntos que amplían la problemática urbano-ambiental que experimenta Xochimilco. En primer lugar, es una delegación que se encuentra en Suelo de Conservación, en segundo lugar, ha tenido un crecimiento demográfico muy acelerado y el más preocupante es el crecimiento de asentamientos irregulares en la parte del Suelo de Conservación.*³⁰²

Desde el punto de vista jurídico y legal, estos problemas son consecuencia de una mala gestión y ejecución de las políticas urbana y ambiental y de una evidente falta de política de vivienda en la ciudad, específicamente en la periferia.

*...la persistencia de los AHI [Asentamientos Humanos Irregulares] es también resultado de cómo el gobierno local ha fallado en sus políticas de vivienda, sus regulaciones de planeación urbana y sus sistemas de dotación de servicios enfocados en resolver las necesidades básicas de esta población.*³⁰³

En el ámbito político-administrativo, a través del recuento histórico que se hizo anteriormente, se puede apreciar que el gobierno de la capital actúa casi en su totalidad de manera centralizada. Las delegaciones de la capital no cuentan con autonomía para poder decidir sobre cuestiones urbanas y ambientales. Las facultades para regular estas materias están centralizadas en las Secretarías. Esta

³⁰¹ “Entre las funciones más importantes del SC podemos señalar: la regulación del clima por la presencia de masas forestales; recarga de mantos acuíferos por infiltración; disminución de contaminación atmosférica por la retención de partículas suspendidas; presencia de una alta biodiversidad de flora y fauna; actividades de recreación y valor escénico” Aguilar, Adrián Guillermo y Escamilla, Irma (coords.), “La sustentabilidad en la Ciudad de México...”, Op. Cit., pág. 34

³⁰² En términos legales, el uso de Suelo de Conservación en la delegación Xochimilco está jurídica y oficialmente establecido a través del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, que no permite ningún tipo de construcción, siendo la invasión ilegal un mecanismo de ocupación y/o apropiación en donde la constante es la ocupación masiva para habitar. M. López, Flor et al., “Los habitantes periurbanos...” Op. Cit., págs. 114 y 117.

³⁰³ Ibidem, pág., 240

situación provoca que las políticas públicas no respondan en su totalidad a la realidad urbana y ambiental del territorio que se pretende regular.

*La planeación de acciones no se realiza en la delegación sino que sólo se avocan a hacer operativo lo que la Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal en las Oficinas Centrales dispone, son ejecutores y no realizan planeación que atienda directamente necesidades más específicas de acuerdo a las características territoriales de la delegación.*³⁰⁴

Finalmente, es importante hacer énfasis que las especies endémicas como las antes mencionadas, además de ser parte importante del ecosistema lacustre, representan también una prueba viviente de nuestro pasado y de las tradiciones milenarias de la capital de México. Los problemas ambientales en Xochimilco, traen como consecuencia principalmente la pérdida de biodiversidad y la disminución de un pulmón verde de la capital que nos presta bastos servicios ambientales. Tanto ambiental como históricamente, Xochimilco es un territorio que debe ser preservado.

En el siguiente apartado se hará un análisis de la legislación y de las políticas públicas para confirmar que los problemas mencionados continúan siendo una realidad que afecta la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente en Xochimilco.

4.3. Políticas públicas en materia de desarrollo urbano y medio ambiente en la delegación Xochimilco.

4.3.1. Legislación aplicable

Para entender la elaboración de los planes y programas en materia urbana y ambiental es necesario recapitular algunas facultades de las autoridades

³⁰⁴ M. López, Flor et al., “*Los habitantes periurbanos...*” Op. Cit., pág., 135.

competentes establecidas en las leyes que ya se analizaron en los capítulos anteriores.

*En la actualidad la mayor parte de las políticas para el mejoramiento urbano se efectúan en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Estos desafortunadamente no siempre consideran a todos los autores que intervienen, y les falta interés en los objetivos y las metas planteadas para atender los problemas urbanos.*³⁰⁵

Primero, derivado de la reforma política de la Ciudad de México, el 19 de enero de 2018 se reformaron varias disposiciones de la LGEEPA, entre las cuales destaca la modificación al artículo 9º de dicho ordenamiento. En este, se establece textualmente que corresponde al Gobierno de la Ciudad de México, en materia de preservación del equilibrio ecológico y de protección al ambiente, las facultades a que se refiere el artículo 7º y demás competencias que esta Ley le distribuye a los Estados. Mientras que corresponderá las aplicables al artículo 8º y demás que esta Ley distribuya a los municipios para las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

Antes de esta reforma, la LGEEPA le otorgaba al Distrito Federal las facultades tanto del artículo 7º referente a los Estados como del artículo 8º, el cual regula las facultades del municipio. Sin embargo, no se hacía distinción por lo que el gobierno del Distrito Federal podía elegir cualquiera de éstas facultades. En el caso de la materia ambiental, la capital se rige, hasta el momento, básicamente bajo la facultades de los Estados. No obstante, esta reforma a la LGEEPA ha permitido que las demarcaciones territoriales de la capital sean equiparables a los

³⁰⁵ Chávez Barragán de Ortega, Estefanía, *Los autores de la ciudad. Propuestas para mejorar la imagen urbana en un ámbito local*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2013, pág., 23.

municipios respecto a las facultades establecidas en temas de equilibrio ecológico y protección al ambiente.³⁰⁶

Sin embargo, para que estas nuevas disposiciones se apliquen de manera adecuada es necesario esperar a que la Constitución de la CDMX entré en vigor. Este ordenamiento modificará todo lo establecido hasta ahora en materia de planeación urbano-ambiental. Por esta razón, a continuación haré mención de lo establecido en la Constitución de la capital respecto a la ordenación del territorio en materia local.³⁰⁷

Esta constitución establece varias disposiciones respecto a la planeación en la Ciudad de México. En el artículo 15 *De los instrumentos de la planeación del desarrollo*, inciso C. De la planeación del ordenamiento territorial, se especifica en el numeral 4, que los programas de ordenamiento territorial de las alcaldías serán formulados por éstas, con base en los lineamientos que establezca el Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva. Serán aprobados por el Congreso a propuesta de la o el Jefe de Gobierno, previo dictamen del Instituto.³⁰⁸

Este Instituto estará conformado por una Junta de Gobierno, la cual será el órgano rector y se integrará por: 1) la o el Jefe de Gobierno, en carácter de

³⁰⁶ En materia de planeación, las demarcaciones tienen ahora las siguientes facultades: I.- La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental...;V.- La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local; VIII.- La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 4 de esta Ley, en los términos en ella previstos, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas. En el artículo 20 BIS 4, se establece que los programas de ordenamiento ecológico local serán expedidos por las autoridades municipales, y en su caso por las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de conformidad con las leyes locales en materia ambiental.

³⁰⁷ De acuerdo al artículo primero transitorio en tanto entra en vigor la Constitución Política de la Ciudad de México, las disposiciones de los artículos reformados y en los cuales se hace referencia a las alcaldías y sus concejos se entenderán conferidas a la delegación política de la demarcación territorial.

³⁰⁸ El Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México está reconocido como un organismo público con autonomía técnica y de gestión dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

presidente, cinco representantes del gabinete, tres representantes del Cabildo de la Ciudad de México y siete consejeras y consejeros ciudadanos. 2) una o un Director General, el cual deberá ser un experto reconocido en planeación del desarrollo. Este Director General será designado por mayoría calificada del Congreso. 3) Un Directorio Técnico, que es un órgano multidisciplinario y especializado encargado de la integración, operación, verificación y seguimiento del sistema de planeación y finalmente 4) un Consejo Ciudadano, el cual será un órgano de consulta obligatoria y diálogo público.

Si bien, es un avance en materia de planeación urbana y ambiental que las alcaldías ya tengan la facultad de hacer sus programas locales, los ciudadanos tendremos que esperar a ver si realmente va a funcionar el mecanismo institucional plasmado en el nuevo ordenamiento jurídico de la capital, siempre con la esperanza que no se convierta en una herramienta política más.

Para modernizar la planeación urbana en el Distrito Federal, se hace necesario reforzar su marco legal, reformando y articulando las leyes y reglamentos que específicamente la rige...con un conjunto variado de cuerpos legales entre los cuales destacan los correspondientes a los regímenes de edificación, fraccionamientos, agrario, ambiental y financiero.³⁰⁹

4.3.2. Políticas públicas

En esta sección se mencionarán las políticas públicas que actualmente son instrumentos vigentes de planeación del desarrollo en la delegación. Estos son: a) Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación del Distrito Federal en Xochimilco, b) Programa Delegacional de Desarrollo 2012-2015 y c) Programa de Manejo del Área Natural Protegida, con categoría de Zona sujeta a Conservación Ecológica “Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco”. Se

³⁰⁹ Eibenschutz Hartman, Roberto (coord.) “Bases para la planeación del desarrollo urbano...” Op. Cit., pág. 220

procederá a hacer un análisis de estos tres instrumentos en orden cronológico para reconocer los avances que se han tenido en la planeación urbano-ambiental en Xochimilco.

a) Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación del Distrito Federal en Xochimilco

Este programa fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 6 de mayo de 2005. En este instrumento se especifica que el Gobierno del Distrito Federal, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI) y la Delegación Xochimilco, elaborarán, revisarán y actualizarán el Programa en cuestión, para lograr su coordinación con el Programa General de Desarrollo Urbano 2003, el cual hay que recordar que ya no es vigente. También se establecerá la concordancia con lo establecido en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

En este instrumento se hace un análisis exhaustivo de los problemas, ventajas y desventajas de la delegación Xochimilco. Para seguir en la misma línea de este trabajo, me enfocaré en los temas más relevantes en materia urbana y de protección ambiental.³¹⁰

En la sección II, *IMAGEN Y OBJETIVO*, se establecen algunos Objetivos Generales como: 1. Establecer una estructura de planeación eficiente para la adecuada atención de los problemas urbanos, ambientales y socio-económicos. y 4. Rescatar y preservar los recursos del territorio de Xochimilco, aprovechando de manera sostenida y sustentable la vocación productiva del suelo, de los recursos humanos y naturales.

³¹⁰ En la primera parte se plasma que este Programa se convierte en el nuevo instrumento de planeación a través del cual se ordena el territorio Delegacional, define los elementos normativos para el ordenamiento y el control de la zona y se establecen objetivos a corto y mediano plazo.

En el primer objetivo se hace un reconocimiento de los problemas urbanos y ambientales en el territorio de Xochimilco, empero, no se plantea de manera textual que se vayan a hacer de manera integral. En el cuarto objetivo se especifica que los recursos serán aprovechados de manera sostenida y sustentable, de esta manera se plasma la coherencia que tiene este Programa delegacional con la Planeación Nacional, respondiendo al desarrollo económico de manera priorizada.

Los efectos de la actividad económica sobre los recursos naturales y la degradación del ambiente, particularmente de aire, agua y suelo, y el crecimiento demográfico del área urbana se han convertido en uno de los mayores problemas sociales, económicos y políticos para los pobladores del Valle de México.³¹¹

En los Objetivos Particulares se puede apreciar que estos están totalmente enfocados tanto en el Suelo Urbano como en el Suelo de Conservación. Se destacan los siguientes: i) modernizar el contexto del desarrollo urbano de la delegación bajo la premisa de dar calidad al espacio urbano y controlar la cantidad de su crecimiento y ii) resguardar las áreas de recarga de acuífero y recuperar la naturaleza del suelo de conservación evitando totalmente la expansión y crecimiento físico-espacial de asentamientos de cualquier tipo y establecer programas integrales de manejo de cuencas, para proteger las áreas naturales.

En la sección de diagnóstico³¹² se menciona la gran importancia en el contexto metropolitano que tiene la delegación. De acuerdo a este Programa, el Suelo de Conservación de Xochimilco representaba el 6% del territorio del D.F., y el 80% del Territorio de la Delegación y es una de las principales fuentes generadoras de

³¹¹ Méndez Cárdenas, Sergio, Las reservas hidrológicas en el Distrito Federal: el caso de Xochimilco. Bien Común y Gobierno, *Revista mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C*, México, año 4, núm. 39, febrero de 1998, pág. 51.

³¹² En el apartado 1.2. Diagnóstico, se hace un amplio análisis de las características territoriales sociales y ambientales de la Delegación, en dónde se reconocen los problemas, ventajas y desventajas que enfrentaba Xochimilco en el año 2006, es decir hace 12 años.

agua para la ciudad. Los temas que se diagnostican, y que son de relevancia para el trabajo son: Suelo de Conservación, Vivienda, Asentamientos Irregulares, Reserva Territorial y Medio Ambiente.

En el rubro de Suelo de Conservación³¹³ se reconoce que este es de verdadera importancia en la recarga del acuífero de la Cuenca y en la conservación del medio ambiente de la capital. Sin embargo, se especifica que esta superficie se esta y seguirá perdiendo rápidamente, tanto por el abandono de la actividad agropecuaria, como por el crecimiento de los asentamientos irregulares.³¹⁴

El constante desplazamiento y surgimiento de asentamientos humanos irregulares hacia y en las periferias urbanas, implica un serio problema ambiental como es el deterioro intensivo y/o extensivo, con lo que se identifica que una de las transformaciones territoriales más notorias, sobre todo en aquellos espacios localizados en la orilla de la ciudad y que están destinados a la conservación ecológica, es precisamente el deterioro ambiental.³¹⁵

En el ámbito específicamente urbano, se menciona que Xochimilco ya ha agotado su espacio de crecimiento urbano, por lo que tendrá que cambiar su modo de desarrollo urbano a condiciones de baja densidad. En el apartado de Vivienda, se menciona que el parque habitacional se ha incrementado más de 4 veces en los últimos 30 años. Esto implica que las necesidades habitacionales de la población eran desde entonces una realidad urgente.

³¹³ Los principales problemas diagnosticados en este tema fueron: 1) Falta de adecuación de la normatividad de usos de suelo con relación a los procesos de crecimiento urbano y demográfico de la Delegación, 2) Falta de aplicación de la normatividad de uso de suelo y de construcción, 3) Insuficientes bases legales para la aplicación de la regulación actual y futura, 4) Inconsistencia entre la normatividad urbana, la regulación de la construcción, usos y costumbres de la población respecto al territorio y, 5) Centralización de los procesos de planeación y gestión de usos del suelo en SEDUVI.

³¹⁴ Los pronósticos y tendencias respecto al Suelo de Conservación que se hacen en este instrumento, se dice son inciertos y poco alentadores, ya que de no revertirse la tendencia de crecimiento horizontal, se mantendrá la fuerte presión de ocupación del suelo de conservación y el aumento de asentamientos irregulares seguirá ocurriendo por el crecimiento demográfico.

³¹⁵ M. López, Flor et.al., “*Los habitantes periurbanos...*” Op. Cit., pág. 109

En materia de Asentamientos Humanos Irregulares, hasta el año 2004 se tenían reconocidos 300 asentamientos irregulares y 291 pequeños núcleos dispersos; por lo que se concluye que uno de cada tres habitantes de Xochimilco vivían en un asentamiento irregular. El diagnóstico que se hace respecto a la distribución de dichos asentamientos arrojó resultados alarmantes.³¹⁶

En cuanto a la sección de Reserva Territorial se manifiesta que son pocas las posibilidades de contar con una reserva territorial en la delegación, ya que la mayor parte de los terrenos adecuados se encuentran saturados. Esto se tratará de revertir a través de la definición de regulaciones específicas en superficie y niveles de construcción, tratando de dar el mejor aprovechamiento para el área urbana.

La sección de Medio Ambiente se enfoca prácticamente en su totalidad en el tema de Suelo de Conservación, el cual de acuerdo a este instrumento el territorio destinado a conservación es de 10,012 hectáreas.³¹⁷ Sin embargo, los asentamientos irregulares están alterando los ecosistemas y degradando los procesos ecológicos y ambientales haciendo irrecuperables cada uno de los beneficios que aporta el Suelo de Conservación.³¹⁸ *“De acuerdo a los pronósticos urbanos y demográficos, todo indica que las presiones de urbanización sobre el suelo de conservación ecológico de Xochimilco y del sur del D.F. se mantendrán en el futuro.”*³¹⁹

³¹⁶ En cuanto a la distribución de los asentamientos irregulares por zonas en el suelo de conservación el 63.2% de éstos se encuentran en la zona de la montaña (6% en el perímetro de Pueblos Rurales); otro 25% se encuentran dentro del polígono del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Sur (PPDUZS); el 11.6% de asentamientos se ubica en la zona de chinampas y dentro del perímetro del Área Natural Protegida (Donde 2.5% se encuentran en áreas con valor ambiental. Programa de Desarrollo Urbano, pág. 42.

³¹⁷ En este instrumento, se reconoce la importancia de este ya que es donde se capta la mayor parte de la recarga de los acuíferos que proveen el 42% del agua que la ciudad consume.

³¹⁸ Otras actividades que se diagnostican como causantes de la pérdida de Suelo de Conservación son la tala y quema de laderas, rellenos clandestinos y talas clandestinas, depósito de cascajos, turismo no regulado, la sobreexplotación de los pozos profundos y de los mantos acuíferos.

³¹⁹ Delgadillo Polanco, Víctor Manuel, *“Patrimonio urbano y turismo cultural...”* Op .Cit., pág. 82

El pronóstico que se hace respecto a este tema en la zona lacustre de Xochimilco, es que además de disminuir la biodiversidad, suscitará insalubridad y afectará severamente el sector turísticos. Por la sobreexplotación del agua habrá hundimientos dañando riquezas patrimoniales como las chinampas y se acelerará el proceso de desecamiento de canales.

En la sección IV. Ordenamiento territorial se establecen especificaciones respecto a la zonificación y distribución de Usos del Suelo así como las Normas de Ordenación, incluyendo la Tabla de Usos del Suelo de Conservación.³²⁰

b) Programa Delegacional de Desarrollo 2012-2015

Este programa fue publicado en la Gaceta Oficial el 22 de Octubre de 2013 con el objetivo de articular el programa de desarrollo de la Ciudad de México y el de la delegación para que haya una mayor coordinación con la Administración Pública del Distrito Federal.

Esto se pretende lograr con el establecimiento de seis programas rectores: 1) Un gobierno delegacional democrático, incluyente, autónomo y eficiente, 2) Una comunidad culta, próspera, solidaria y participativa hacia un desarrollo social sostenido, 3) Xochimilco, un espacio de equilibrio entre las funciones del territorio, 4) Atención a los Asentamientos Humanos, 5) Xochimilco, un territorio productivo y 6) Xochimilco con rumbo y transparencia hacia la conformación del sistema de planeación del desarrollo delegacional. Cada uno de estos está integrado por un conjunto de Programas específicos. Vale la pena mencionar que hasta la fecha ninguno de estos programas ha sido publicado.

Los programas que nos interesan en este trabajo son los relacionados con los temas de ordenamiento territorial, desarrollo urbano y medio ambiente por dos

³²⁰ En la pág. 97 del programa se presenta esta tabla, especificando los tipos de usos de suelo, anteriormente establecidos en el mismo instrumento, que están permitidos en las zonas establecidas como Suelo de Conservación.

razones, la primera es que son los temas rectores de esta investigación y la segunda es que son los principales temas de preocupación en la delegación Xochimilco.

*A pesar de que este territorio lacustre ha sido declarado Zona de Monumentos en 1986 y Patrimonio Cultural de la Humanidad en 1987, padece una compleja problemática que se deriva del impacto de la urbanización, de la miseria de la actividad agrícola y de las contradictorias y limitadas políticas públicas que se han impulsado para conservar este territorio, pero paradójicamente han contribuido a su destrucción.*³²¹

En el programa *Xochimilco, espacio de equilibrio entre las funciones del territorio*, se plantea hacer una revisión del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, la elaboración de Programas Parciales con el objetivo de hacer un ordenamiento territorial urbano y ambiental en un sólo cuerpo de normas que regulen e integren el territorio de la ahora delegación. Por último se pretende evaluar y actualizar el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Xochimilco.

El *Programa de Ordenamiento y Manejo Ambiental en la Zona de Suelo de Conservación* tiene el objetivo de de mejorar las condiciones ambientales del desarrollo rural, a través del impulso y diversificación de las actividades que se realizan en el medio rural a través de las líneas de acción establecidas en la página 134 del Programa.

El *Programa Atención a los Asentamientos Humanos Irregulares*, plantea estrategias para evitar nuevos establecimientos e instrumentar las acciones de gobierno necesarias a fin de ordenar los ya existentes, buscando ante todo el restablecimiento de las condiciones naturales del medio, en conjunto con las autoridades regulatorias respectivas.

³²¹ Ibidem, pág., 77.

En la primera sección del Programa de Desarrollo se especifica que en este instrumento de planeación se plasma la orientación del quehacer del Gobierno Delegacional, pero sobre todo se destaca que se intentan materializar las aspiraciones de los habitantes de Xochimilco con una visión integral y de largo plazo. También se establecen las directrices generales de desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial (urbano-ambiental) de la delegación.

De todos los instrumentos analizados en este trabajo, este es el único que ha establecido tres visiones importantes en la planeación urbana y la protección del ambiente, la visión integral, la visión a largo plazo y la visión urbano-ambiental. Estas son fundamentales para que la estrategias establecidas en el programa se ejecuten de manera adecuada en los temas urbanos y ambientales y se soluciones de manera integral a toda la problemática de la ciudad.

*La ciudad de México carece actualmente de un modelo de urbanización que garantice una organización territorial cohesionada y eficiente, para todos los ciudadanos que la habitan, que además busque soluciones integrales a los problemas y a las graves desigualdades. Esta percepción nos lleva a replantear las propuestas de planeación previas con el objeto de adecuarlas a las circunstancias actuales así como de generar nuevas propuestas.*³²²

Los Objetivos Generales del Programa parten de un principio básico: *Xochimilco ya no puede seguir creciendo en términos urbanos y demográficos a costa de sus recursos naturales: suelo, agua, acuíferos, flora y fauna.* Con base en este principio rector, se busca principalmente: rescatar y preservar los recursos del territorio de Xochimilco, aprovechando de manera sostenida y sustentable la vocación productiva del suelo; equilibrar las funciones del área urbana, de la zona chinampera y de montaña y generar distribución de actividades económicas a través de un ordenamiento territorial que integre los aspectos urbanos y ambientales en un sólo cuerpo normativo.

³²² Eibenschutz Hartman, Roberto (coord.) “*Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México...*”, Op. Cit., pág. 32.

Una vez más, este es el único programa analizado que incluye la estrategia de integrar los aspectos urbanos y ambientales en un sólo ordenamiento. Desde mi opinión, me parece que esta propuesta traerá como consecuencia una aplicación más adecuada de las leyes urbanas y ambientales, y una mejoría en la coordinación entre autoridades de las respectivas materias.³²³

*No se puede entender el proceso de conformación de una ciudad sin conocer y comprender el entorno físico natural que, desde el inicio del asentamiento hasta nuestros días, ha sido no sólo marco sino condición del desarrollo.*³²⁴

Por otra parte, algunas de las tendencias que se diagnostican debido al crecimiento demográfico y urbano son que aumentarán las disparidades de acceso al suelo por la fuente de especulación inmobiliaria del suelo de conservación y urbano, habrá más pérdida de suelo de conservación y de los recursos naturales asociados a éste, tales como áreas verdes, suelo, fauna y flora autóctona, disminución en la recarga de los mantos freáticos e incremento de la deforestación.

*El crecimiento urbano actual está orientado a partir de la mera especulación de tierra. Esto ha generado que en lugar de buscar la densificación de humanos en el centro de la ciudad –donde están todos los servicios, pero el precio de los terrenos es más caro-, los especuladores estén logrando densificar las orillas de la misma –donde los terrenos son más baratos y esperan que el gobierno local les provea de servicios básicos.*³²⁵

³²³ Las debilidades de la delegación son reconocidas punto por punto en la página 118 del instrumento en cuestión. Las que quisiera mencionar para fines de esta tesis son las siguientes: i) Imprecisiones e insuficiencias jurídicas y programáticas, organizativas y funcionales en la instrumentación de programas ambientales, urbanos y agrícolas. ii) Falta de alternativas viables de vivienda, iii) Falta de reserva territorial para construcción de vivienda iv) Asentamientos irregulares en el suelo de conservación, v) Cambio sin control de los usos de suelo y vi) Pérdida de fuentes de abastecimiento de agua.

³²⁴ Chávez Barragán de Ortega, Estefanía, “*Los autores de la ciudad...*”, Op. Cit., pág. 91.

³²⁵ Idem

c) Programa de Manejo del Área Natural Protegida, con categoría de Zona sujeta a Conservación Ecológica “Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco”

Como ya se ha reconocido a lo largo de este capítulo, Xochimilco representa uno de los territorios que más aportan servicios ambientales a la Ciudad de México debido a sus características particulares. Además de tener ojos de agua y suelo de conservación, en la delegación existe una extensa parte del territorio reconocida bajo la naturaleza jurídica de Área Natural Protegida.³²⁶ En el caso de Xochimilco, esta área esta reconocida bajo la figura de Zona Sujeta a Conservación Ecológica, regulada en la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal en el artículo 92 Bis.³²⁷

Este Programa fue publicado en la Gaceta Oficial el 28 de febrero de 2018 y tiene por objeto conservar, proteger y mejorar las condiciones ambientales, así como la integridad de los procesos ecológicos y los servicios ambientales que favorecen la sustentabilidad ambiental, en el Área Natural Protegida de los Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco, de ahora en adelante “ANP-EXSGA”.³²⁸

Los diagnósticos más importantes que se hacen de la problemática en este territorio son: la pérdida y degradación de los humedales por la reconversión del uso de la tierra y el desarrollo de infraestructura, la extracción del agua, la contaminación, producción agropecuaria excesiva y la pérdida de salud

³²⁶ La LGEEPA define la Áreas naturales protegidas en su artículo 3, fracción II de la siguiente manera: Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley;

³²⁷ ARTÍCULO 92 Bis.- Las zonas de conservación ecológica son aquéllas que contienen muestras representativas de uno o más ecosistemas en buen estado de preservación y que están destinadas a proteger los elementos naturales y procesos ecológicos que favorecen el equilibrio y bienestar social.

³²⁸ Los ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco representan ecosistemas preservados lo cual favorece a los procesos ecológicos y el bienestar social. Al ser un territorio que presta directamente servicios ambientales, es necesario que se establezcan estrategias y acciones específicas para su protección, por esta razón han existido varios Programas de Manejo de la zona en cuestión. El instrumento que se analiza en este rubro es el vigente.

fitosanitaria del arbolado de la zona. En esta sección se reconoce textualmente que la pérdida se acelera cuando la población aumenta y crece la demanda de un mayor desarrollo económico.

Una vez más, se confirma que Xochimilco es proveedor de agua para la Ciudad de México, sin embargo, se hace un diagnóstico que concluye que la sobreexplotación del acuífero ha ocasionado descenso en el nivel de aguas del lago y hundimiento gradual en el suelo. Para erradicar este problema, se pretende rescatar los humedales para mantener la calidad y dinámica del acuífero del suelo de conservación de la Cuenca de México, preservar el equilibrio ecológico y su valor cultural que representa como museo vivo natural.

El problema del bajo nivel de agua y la desecación provoca situaciones alarmantes desde el punto de vista biológico, ecológico y ambiental. Este programa enuncia estos tres aspectos del área en cuestión. Desde la dimensión ecológica se reconoce que la conservación de hábitats y ecosistemas es de suma importancia para mantener una continuidad en la zona lacustre de Xochimilco. En este ecosistema existe una vasta biodiversidad, convirtiéndolo en un territorio con cierta riqueza genética de especies, por lo tanto al proteger esta zona se está garantizando la preservación de la biodiversidad de la cuenca de México.

También, de acuerdo a este Programa, este territorio proporciona refugio a especies migratorias. Por otro lado, se reconoce que es evidente que la fauna regional se enfrenta a problemas severos de conservación derivados de las actividades antrópicas.

Desde el aspecto ambiental se reconoce que esta área es responsable de la producción de oxígeno, es captadora de CO₂ y amortigua los cambios de temperatura de la zona por su cobertura vegetal. En este apartado se enfatiza una vez más el grave problema de extracción de agua subterránea lo cual provoca hundimientos, inundaciones, y desecación de los cuerpos de agua, que de

acuerdo a este instrumento, es casi total. *“Si Xochimilco se urbaniza perderemos una buena parte de los servicios ecosistémicos que todavía nos brinda.”*³²⁹

Se reconocen dos cuestiones, la primera es que la zona productiva tiene una fuerte presión hacia la urbanización propiciada por la especulación inmobiliaria, y la segunda es que los asentamientos irregulares crecen sin control, en parte porque los dueños de las tierras, que ya no se dedican a producción venden o construyen viviendas en las chinampas.

*Este crecimiento explosivo y anárquico de nuestras ciudades ha condicionado que la estructura urbana se vaya construyendo, no de acuerdo con la lógica de un plan maestro urbano que propondría sistemas urbanos eficientes (de vialidad, transporte, redes de infraestructura), sino a través de la especulación de los desarrolladores inmobiliarios, a presiones sociales de los grupos de bajos ingresos, a políticas urbanas del gobernante en turno, entre otros.*³³⁰

Para combatir lo antes diagnosticado, en este programa se propone una zonificación para el “ANP-EXSGA”, en la cual se reconocen diferentes grados de afectación en el ecosistema, originados por los problemas ya antes expuestos. Esta zonificación tiene como propósito ordenar los usos de los recursos naturales para establecer regímenes para el manejo de los recursos naturales y las actividades permitidas y no permitidas en cada una de estas zonas.

Finalmente, en el ámbito jurídico y legal los objetivos principales para poder ejecutar las estrategias propuestas en dicho programa son las siguientes: identificar y disponer del marco de referencia jurídico y normativo actualizado que

³²⁹ “Por ejemplo, el clima aumentaría dos grados centígrados; el hundimiento de la región sería más rápido, generando en la ciudad inundaciones mayores a las que ahora tenemos; y perderíamos un pedazo fundamental de nuestra cultura, no sólo por las chinampas sino también por la pérdida de la biodiversidad que es pieza esencial de nuestra mexicanidad.” Zambrano Luis, *“Una nueva forma de ver la naturaleza en Xochimilco...”* Op. Cit., pág. 59

³³⁰ Pradilla Cobos, Emilio, compilador, *“Ciudades compactas, dispersas...”* Op. Cit., pág. 213.

cubra las necesidades de protección y acciones de administración del “ANP-EXSGA”; Realizar la interpretación de los ordenamientos legales y normativos aplicables y desarrollar los necesarios para apoyar su protección y conservación.

Una larga lista de acciones, leyes, decretos y cuerpos jurídicos más o menos complejos que pretendieron proteger y ordenar el uso de los suelos rurales de las zonas definidas como reservas ecológicas por contener recursos estratégicos para la vida de las ciudades, han sido interpretadas y aplicadas de distinta manera, de acuerdo con los responsables de las políticas urbanas.³³¹

Después del análisis de las políticas públicas de desarrollo urbano y protección ambientales de la delegación Xochimilco, concluimos que, el diagnóstico que se ha hecho en los últimos años ha sido casi homogéneo, siendo las principales casusas de preocupación los asentamientos irregulares en suelo de conservación y la explotación de los mantos acuíferos.

Es evidente que en estos instrumentos de política pública se establecen estrategias y metas específicas con el objeto de combatir dichos problemas, entre otros. Sin embargo, tras el análisis anterior, consideramos que la desactualización de los programas, el diagnóstico sectorializado y sobretudo la falta de ejecución de los mismos, mantienen la planeación urbano-ambiental de Xochimilco en un estado de ambigüedad, provocando que el ordenamiento ecológico del territorio sea casi inexistente.

³³¹ Ibidem

Conclusión

La presente tesis tuvo como objeto comprobar que en el sistema jurídico mexicano existe una estrecha vinculación entre las materias urbana y ambiental y que a través de esta, es posible reconciliar la idea de lo urbano-ambiental en la Ciudad de México. Este vínculo, está fundamentado en distintos ordenamientos jurídicos y se materializa a través de instrumentos de planeación. Sin embargo dicho vínculo no se ha ejecutado de manera adecuada en el territorio de la capital.

También se comprobó que la mayoría de las veces los instrumentos de ordenación del territorio son también instrumentos de protección ambiental. Para demostrar esto, en el presente trabajo se hizo un análisis de los ordenamientos urbanos y ambientales a nivel federal y local. Tras esta investigación, se concluye lo siguiente:

Primera. De manera conceptual concluimos que la ciudad es el sistema donde se interrelacionan los seres humanos con el medio construido y el medio natural, desarrollando sus actividades y cultura. La construcción urbana tiene como consecuencia, la mayoría de las veces, impacto ambiental y transformación del entorno.

Segunda. La planeación es un instrumento para elaborar, gestionar y controlar las estrategias para la ordenación del territorio de manera integral. La ordenación territorial implica la planeación del medio construido y del medio natural de manera vinculada, por lo tanto, en su mayoría, las políticas urbanas también son políticas ambientales.

Tercera. El vínculo entre planeación, lo urbano, lo ambiental y la protección ambiental cuentan con fundamento jurídico en la Constitución, en las leyes federales y locales y políticas públicas.

Cuarta. La planeación nacional está encaminada en su totalidad al crecimiento económico. Por lo tanto, las demás políticas públicas, como urbanas y ambientales, responde a un modelo de desarrollo exclusivamente económico.

Quinta. La planeación urbana local, se enfoca en la visión de hacer más productiva la Ciudad de México, contemplando la degradación del medio ambiente como un factor que influye en la pérdida de esta productividad. En las estrategias no se contempla la verdadera importancia y valor que tiene el medio ambiente ya que se sigue vinculando este tema aún a cuestiones de salud y eliminación de la pobreza.

Sexta. Ya existe una integración en los programas respecto a lo urbano y ambiental. Sin embargo, las leyes no establecen que los programas en materia ambiental sean de observancia obligatoria al momento de creación y modificación de los programas urbanos, por lo tanto el esfuerzo de integralidad respecto a estas dos materias se queda a consideración de las autoridades competentes.

Séptima. La separación y sectorización en los temas urbanos y ambientales ha provocado una legislación complicada tanto en su observancia como aplicación. La falta de actualización legislativa en estos temas también es un grave problema en la ejecución de estas normas.

Octava. Actualmente la Ciudad de México cuenta con un documento técnico obsoleto respecto a la ordenación del territorio.

Por otra parte, para demostrar y ejemplificar de mejor manera para el lector lo analizado en los primeros capítulos, se hizo un análisis de los instrumentos urbanos y ambientales de la delegación Xochimilco, territorio de gran valor ambiental para la ciudad. Después de analizar dichos instrumentos se concluyó lo siguiente:

Novena. Xochimilco es un pulmón verde, hábitat de biodiversidad endémica y un abastecedor de agua fundamental para el sustento de la Ciudad de México, además representa el pasado rural y el testimonio de la vida lacustre que se vivió en la Cuenca de México antes de la época moderna.

Décima. La urbanización en Xochimilco es una de las mayores causas de degradación e impacto ambiental en sus ecosistemas. Esta urbanización ha tenido principalmente dos resultados: la contaminación del agua y la pérdida del suelo de conservación por crecimiento de asentamientos irregulares.

Décimo primera. En los tres Programas vigentes en materias de planeación, desarrollo urbano y protección ambiental, el diagnóstico de la problemática es casi homogéneo, se reconocen principalmente tres cuestiones: pérdida del Suelo de Conservación, sobreexplotación del acuífero y crecimiento urbano.

Décimo segunda. A pesar de tener estrategias específicas para combatir los problemas principales, en 15 años no se ha podido lograr una planeación adecuada para erradicar estos problemas urgentes. Se sigue diagnosticando y pronosticando lo mismo, sin haber logrado ningún avance al respecto.

Décimo tercera. En el Programa Delegacional de Desarrollo 2012-2015 ya se propone un instrumento único urbano-ambiental, pero hasta la fecha este es inexistente.

Décimo cuarta. La delegación Xochimilco, a pesar de tener una amplia protección jurídica nacional e internacional en materia de protección ambiental, cuenta con políticas públicas sin actualizar, sectorializadas y sin verdadera implementación. A pesar de ser un territorio con una gran importancia ambiental y cultural, ha sido abandonado por las autoridades.

Décimo quinta. Las delegaciones de la capital no tienen suficiente competencia para poder decidir sobre cuestiones urbanas y ambientales. Las facultades para regular estas materias están centralizadas en las Secretarías, cuestión que provoca que las políticas públicas no respondan en su totalidad a la realidad del territorio que se pretende ordenar.

Décimo sexta. Tras la reforma política de la Ciudad de México se da un avance en materia de planeación urbana y ambiental ya que las alcaldías tendrán la facultad de hacer sus programas locales, sin embargo este mecanismo aún no es vigente.

Después de haber analizado todas las cuestiones anteriores no nos queda más que concluir que si bien, el discurso de lo urbano vinculado a la protección ambiental ya se encuentra fundamentado a través del desarrollo sustentable y de los instrumentos jurídicos, este aún no se ejecuta de manera efectiva.

El discurso de desarrollo sustentable en nuestro sistema jurídico solamente responde a la visión económica dejando de lado las visiones socio-cultural y ambiental. Esto tiene como consecuencia que los temas ambientales sigan siendo concebidos, desde una visión antropocéntrica, como recurso natural que beneficia el desarrollo económico.

Xochimilco es el mejor ejemplo que se tiene respecto a la inadecuada ejecución de las políticas públicas encaminadas al desarrollo sustentable. Las medidas que se han aplicado para combatir los problemas en dicha delegación han sido sin tomar en cuenta la realidad de los habitantes y de los ecosistemas de dicho territorio. A pesar de ser un pulmón verde, tener un gran valor histórico y de contar con una amplia regulación en estos temas, año tras año se hace más evidente su degradación.

Es importante revalorizar Xochimilco, su planeación y protección deben lograrse de manera integral. Este territorio nos brinda servicios ambientales, es un ecosistema de especies endémicas únicas en el mundo, territorio de comunidades indígenas y campesinas que aún preservan identidad cultural milenaria y por supuesto es un lugar que nos da identidad histórica a todos los habitantes de la capital.

Por último, esta tesis pretende invitar a aquellas personas que estudian, aplican e interpretan el Derecho a hacerlo de manera integral y a través de varias disciplinas. El tema de protección ambiental y planeación urbana no debe concebirse como una moda, es mucho más que eso, será nuestra herramienta para poder construir una ciudad verdaderamente sustentable. Ya tenemos el discurso fundamentado en los instrumentos jurídicos, esta en nuestras manos aplicarlo de manera integral y con consciencia ambiental.

Bibliografía

Libros

AGUILAR, Adrián Guillermo y Escamilla, Irma (coords.), *La sustentabilidad en la Ciudad de México. El suelo de conservación en el Distrito Federal*, México, MAPorrúa, 2013.

AGUIRRE Cristiani, María, et al. coordinadores, *Miradas de México*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 2011.

ALFARO, Víctor, et al., *Glosario de términos jurídicos*, México, Grupo Editorial Patria, 2009.

ARANDA Sánchez, José María, *Construcción del movimiento ambientalista en México:1980-2005*, México, Cuadernos de Investigación, Universidad Autónoma del Estado de México, 2006.

AZUELA de la Cueva, Antonio, *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, México, El Colegio de México, 1989.

_____(coord.), *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2016.

BAMBRILLA Paz, Carlos, *Expansión urbana en México*, México, El Colegio de México, 1992.

BECERRA Rodríguez, Manuel, *Surgimiento y evolución de la temática ambiental como interés público*, XXIV Congreso Nacional Uniandino, "La preservación del Medio Ambiente en el planeta; riesgos y oportunidades para Colombia" Octubre 5, 6 y 7 de 2007.

BENAVIDES Solís, Jorge, *Diccionario urbano. Conceptual y transdisciplinar*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2009.

BISTRAIN Reyes, Guillermo (coord.), *Instrumentos para el Desarrollo Urbano*, México, UNAM, 2000.

BRAÑES Raúl, *El derecho Ambiental en América Latina*, Actas del IV Congreso Nacional de Derecho Ambiental, Editorial Aranzadi SA, 2002.

_____ *Manual de derecho ambiental mexicano*, segunda edición, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

CANABAL Cristiani, Beatriz, *Xochimilco una identidad recreada*, Universidad Autónoma Metropolitana-UAM, México, 1997.

_____ et al., *La ciudad y sus chinampas*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1992.

CARMONA Lara, María del Carmen, *Derechos en relación con el medio ambiente*, Cámara de diputados LVIII Legislatura, México, UNAM, 2001.

CARREÑO M., Fermín (coord.), *Planeación del territorio y ambiente en América Latina*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, tomo 1, 2003.

CASTELLANOS Hernández, Eduardo Jesús (coord.), *Protección jurídica del ambiente*, México, Secretaría de Gobernación, 2009.

CHÁVEZ Barragán de Ortega, Estefanía, *Los autores de la ciudad. Propuestas para mejorar la imagen urbana en un ámbito local*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.

CURTIT, Guillermo. *Ciudad, gestión local y nuevos desafíos ambientales. Reflexiones en torno a las políticas neoliberales y sus efectos sobre nuestros territorios*, Buenos Aires, Espacio Editorial, 2003.

DI PAOLA, María Eugenia, Acosta González Gustavo, et al., *Ambiente, Derecho y Sustentabilidad*, Argentina, La Ley S.A., 2000.

DÍAZ González, Rodolfo, *La publicidad inmobiliaria y la planificación urbanística*, IV Congreso Internacional de Derecho Registral, México, D.F., del 1 al 6 de diciembre de 1980.

DÍAZ, Humberto, et al., *Delegación política Xochimilco*, Departamento del Distrito Federal, Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa, 1997.

EIBENSCHUTZ Hartman, Roberto (coord.) *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México, Tomo II: Estructura de la ciudad y su región*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1999.

_____, y RÉBORA Togno, Alberto, *El desarrollo urbano del Distrito Federal en el año 2000*, México: Gobierno del Distrito Federal, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, 2000.

FALCÓN Vega, Octavio, *Alternativas para el desarrollo metropolitano en la región centro, Las ciudades mexicanas en la última década del siglo XX*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, 1989.

FARÍAS Galindo, José, *Xochimilco*, México, 1984, colección: delegaciones políticas.

FERNÁNDEZ Güell, José Miguel, *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos*, España, Editorial Reverté, 2006.

FERNÁNDEZ Ruíz, Jorge et al., *Régimen Jurídico del Urbanismo. Memoria del primer congreso de derecho administrativo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

FERRER Mac-Gregor Poisto, Eduardo, et al., (coords.), *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Fundación Konrad Adenauer, tomo I, 2013.

GARCÍA Ramírez, Sergio y Morales Sánchez Julieta, *La reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)*, México, UNAM, Editorial Porrúa, 2011.

GARZA, Gustavo y Rodríguez A. Fernando, *Normatividad urbanística de las principales metrópolis de México*, México, El Colegio de México, 1998.

_____, compilador, *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*, México, El Colegio de México, 1992.

GARZA, Gustavo Y SCHTEINGART Martha, *Los grandes problemas de México*, México, El Colegio de México, vol. II, 2010.

_____ (coords.), *Desarrollo urbano y regional: Los grandes problemas de México*, vol. 2, México, D.F., México, El Colegio de México, 2010.

GARZÓN Lozano, Luis Eduardo, *Xochimilco hoy*, México, Instituto Mora: Gobierno del Distrito Federal, Delegación Xochimilco, 2002.

GAYLORD Simpson, George, *“El sentido de la evolución”*, 5.^a edición, trad. José Manuel Calvelo, Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1977.

GONZÁLEZ Márquez Juan José (coord.) *Derecho Ambiental*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco, 1994.

GUERRERO Galván, Luis René y Pelayo Moller, Carlos María, *100 años de la constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2016.

HARALD Sioli et al., *Ecología y protección de la naturaleza. Conclusiones internacionales*, traducción Joan Armengol, España, Editorial Blume, 1983.

HERNANDEZ Silva, Héctor Cuauhtémoc, “Historia política de la Delegación Xochimilco 1929-2004”, en Terrones, María Eugenia (coord.), *A la orilla del agua: política, urbanización y medio ambiente : historia de Xochimilco en el siglo XX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2004.

HIGUERAS Esther, *Urbanismo bioclimático. Criterios medioambientales en la ordenación de asentamientos*, Madrid, Sección de Urbanismo del Instituto Juan de Herrera, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, 1998, disponible en: www.researchgate.net

JAQUENOD de Zsögön, Silvia, *Derecho Ambiental, desafío del cambio global. Ocho cuestiones clave*, Madrid, España, Dykinson, 2009.

JIMÉNEZ Dorantes, Manuel, *Constitución y urbanismo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2006.

LASCURAIN Fernández, Carlos F., *Análisis de la política ambiental. Desafíos institucionales*, México, El Colegio de Veracruz, Plaza y Váldes, S.A. de C.V., 2006.

LEFF, Enrique (coord.), *La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe*, México, Instituto Nacional de Ecología, Universidad Autónoma Metropolitana, Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2002.

_____, *Saber ambiental, sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México, Siglo XXI, 1998.

LÓPEZ Velarde Vega, Óscar, *El futuro de la legislación urbana en las Entidades Federativas de México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en: www.juridicas.unam.mx

LORA-TAMAYO Vallvé, Marta, *Derecho urbanístico y medio ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible*, Madrid, Editorial DYKINSON S.L., 2006.

LORENZETTI, Ricardo Luis, *Teoría del derecho ambiental*, México, editorial Porrúa, 2008.

M. LÓPEZ, Flor et al., “Los habitantes periurbanos como constructores de la sustentabilidad ambiental. El caso de la delegación Xochimilco” en Aguilar, Adrián Guillermo y Escamilla, Irma (coords.), *La sustentabilidad en la Ciudad de México. El suelo de conservación en el Distrito Federal*, México, MAPorrúa, 2013.

MCLOUGHLIN, Brian, *Planeamiento urbano y control*, trad. de Santiago Téllez Olmo, Madrid, Instituto de estudios de administración local, colección “nuevo urbanismo”, 1975.

MOLINA, Humberto, *Gestión urbana en ciudades medianas: El sistema de planeación. El caso de Ibagué*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994.

NAVA Escudero, César, *Ciencia, Ambiente y Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

_____*Estudios Ambientales*, 2ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011.

_____*Estudios Ambientales*, 3ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.

OJEDA Mestre, Ramón, *Constitución y política ambiental en Rabasa*, Emilio (coord.), *Constitución y medio ambiente*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

ORDUNA Díez, Pilar, *El medio ambiente en la política de desarrollo*, Madrid, Editorial ESIC, 1995

ORNÉS Vásquez, Sandra, *La gestión urbana sostenible. Algunos componentes necesarios a entender*, trabajo presentado para ascender a la categoría de profesor asociado, Sartajenas, Universidad Simón Bolívar, Dpto. de Planificación Urbana, 2012, disponible en: www.redalyc.org

PINILLA, Juan Felipe y Rengifo, Mauricio. *La ciudad y el derecho*, Bogotá, Temis, 2012.

PRADILLA Cobos, Emilio, compilador, *Ciudades compactas, dispersas, fragmentadas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2011.

Programa Universitario Justo Sierra, *Coloquio El desarrollo Urbano en México*, UNAM, México, 1984.

RABASA, Emilio (coord.), *Constitución y medio ambiente*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

RAMÍREZ Navarro, Víctor, *40 años de legislación urbana. Elementos para el balance de una política desarticulada*, texto de la materia Derecho Urbano, Facultad de Arquitectura, UNAM, s.a.

_____*Antecedentes de la legislación sobre planeación en México*, texto de la materia Derecho Urbano, Facultad de Arquitectura, UNAM, s.a.

RAMÍREZ Ortiz, Diana, Ramírez Marín, Juan, *Derecho ambiental y desarrollo sustentable*, México, Editorial Porrúa, 2012.

Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*, 23ª edición, 2017, disponible en: <http://www.rae.es/>

ROJAS Caldelas, Rosa Imelda.. et al., *Planeación urbana y regional: Un enfoque hacia la sustentabilidad*, Mexicali, Baja California, Universidad Autónoma de Baja California, 2005.

ROMERO Lankao, Patricia y Duffing, Eike, “Tres procesos contradictorios. Desarrollo urbano, medio ambiente y políticas públicas durante el siglo XX” en Terrones, María Eugenia (coord.), *A la orilla del agua: política, urbanización y medio ambiente : historia de Xochimilco en el siglo XX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2004.

SALOMÓN Díaz, Alfaro, *El Distrito Federal mexicano. Breve historia constitucional, Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, 1992.

SÁNCHEZ García, Verónica, Rocha Santos, Luis Antonio. *Introducción al derecho urbanístico en México*, México, Editorial TRILLAS, 2011.

SCHTEINGART, Martha, *Desarrollo urbano-ambiental, políticas sociales y vivienda. Treinta y cinco años de investigación*, México, El Colegio de México, 2015.

SOBERANES, José Luis, *La reforma urbana. Una visión de la modernización de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

STEPHAN-OTTO, Erwin, Zlotnik Espinosa, Aurora, *La chinampa. Evaluación y sustentabilidad*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.

TELLA, Guillermo, *Planificar la ciudad. Estrategias para intervenir en territorios en mutación*, Argentina, Diseño Editorial, 2014.

TERRONES, María Eugenia (coord.), *A la orilla del agua: política, urbanización y medio ambiente : historia de Xochimilco en el siglo XX*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2004.

WHITTICK, Arnold, *Enciclopedia de la planificación urbana*, trad. de Joaquín Hernández Orozco, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1975.

Hemerografía

AGOUÉS Mendizabal, Carmen, “El planeamiento urbanístico y la movilidad sostenible”, *Revista Vasca de Administración Pública*, España, 2009, núm. 85, mayo-agosto.

AHUMADA, Brenda, et al., “Sustentabilidad ambiental, del concepto a la práctica. Una oportunidad para la implementación de la evaluación ambiental estratégica en México”, *Gestión y Política Pública*, CIDE, México, vol. XXI, núm. 2, segundo semestre de 2012.

ALBERT, Lilia, «Ambiente y legislación», *Este país. Tendencias y opiniones*, México, núm., 37, abril 1994.

CARMONA Lara, María del Carmen, “Análisis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1990, núm. 67.

_____ “Criterios normativos para el ordenamiento ecológico”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1993, núm. 78.

_____ “La reforma constitucional para la prevención y restauración del equilibrio ecológico”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1988, núm. 62.

Derecho a un medio ambiente sano, *DFensor*, México, año VI, núm. 6, junio de 2008.

Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental, “La planificación del territorio nacional y sus recursos naturales: el caso del ordenamiento ecológico”, *Gaceta Ecológica*, México, nueva época, 1999, núm. 50, publicación trimestral.

ESTRADA Orihuela, Sergio, “El ordenamiento ecológico en México”, *Revista de Administración Pública, Administración Ecológica*, México, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 1994, núm. 87.

JIMÉNEZ Peña, Adolfo, “Atribuciones de los Estados en Materia Ambiental”, *LEX. Difusión y Análisis*, nueva época, año VIII, número 88, octubre 2002.

MÉNDEZ Cárdenas, Sergio, “Las reservas hidrológicas en el Distrito Federal: el caso de Xochimilco. Bien Común y Gobierno”, *Revista mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C*, México, año 4, núm. 39, febrero de 1998.

MÉNDEZ Morales, José Silvestre, “Comentarios acerca del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, *CONSULTORIO FISCAL*, Revista de la Facultad de Contaduría y Administración-UNAM, México, núm. 574, julio de 2013.

NAVA Escudero, «El turismo sustentable en la constitución”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo LXIII, vol. 63, núm. 260, julio-diciembre 2013.

RABELL García, Enrique, “La reforma política en la Ciudad de México”, *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 36, enero-junio 2017.

SÁNCHEZ Morales, Julieta, “El derecho a un medio ambiente sano en México a la luz de la reforma constitucional de derechos humanos 2011”, *Programa Universitario de Derechos Humanos*, UNAM, núm. 9, noviembre de 2013.

SÁNCHEZ Vadillo Eduardo, “La cuestión ambiental a 30 años de la primera llamada...¿hasta cuándo?”, *Revista Trabajo Social*, México, nueva época, 10 de agosto 2004.

TERESA, Federico, “Xochimilco: la tradición que se niega a sucumbir.”, *Acta sociológica*, Revista Cuatrimestral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, vol. III, núm. 3, septiembre-diciembre 1990.

ZAMBRANO Luis, “Una nueva forma de ver la naturaleza en Xochimilco”, *DFensor*, México, año X, núm. 6, junio 2012.

Fuentes electrónicas

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, *Lista de Humedales de Importancia Internacional*, 6 de agosto de 2018, <http://ramsar.conanp.gob.mx/>

Comunicación Social CDMX, *Boletín de Comunicación Social CDMX*, 5 de septiembre de 2017, <http://www.comunicacion.cdmx.gob.mx/boletines>

CRUZ Petit, Bruno. “Las relaciones entre sociedad, espacio y medio ambiente en las distintas conceptualizaciones de la ciudad”, *Estudios demográficos y urbanos*, México, El Colegio de México, 2014, vol. 29, núm. 1, enero-abril, disponible en: <http://estudiosdemograficosyurbanos.colmex.mx/>

DELGADILLO Polanco, Víctor Manuel, “Patrimonio urbano y turismo cultural en la Ciudad de México: Las chinampas de Xochimilco y el centro histórico”, *Andamios*, México, vol. 6, núm. 12, diciembre 2009, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/>

FLORES, Efrén (30 septiembre, 2017), 14 pueblos de Xochimilco viven en crisis tras el sismo; este olvido es el de siempre, acusan habitantes, *Periódico SinEmbargo*, en línea.

GUTIÉRREZ Chaparro, Juan José “Planeación Urbana En México: Un Análisis Crítico Sobre Su Proceso De Evolución”, *Urbano*, Concepción, Chile, vol. 12, núm. 19, mayo 2009, disponible en: www.redalyc.org

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México*, Distrito Federal, <http://www.inafed.gob.mx/>

LEZAMA, José Luis y Dominguez, Judith, “Medio ambiente y sustentabilidad urbana”, *SciELO*, 2006, vol.12, núm. 49, pp.153-176, disponible en: www.redalyc.org
Naciones Unidas, *Nueva Agenda Urbana*, Secretaría de Hábitat III, 2017, <http://habitat3.org/>

RAMÍREZ, José Luis. “Los dos significados de la ciudad o la construcción de la ciudad como lógica y como retórica”, *SCRIPTA NOVA Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, 1998, núm. 27, disponible en: <http://revistes.ub.edu/>

ROSETE Verges, FA., Negrete-Fernández, G., “Planeación territorial en el sureste de México: revisión histórica del ordenamiento ecológico”, *Universidad y ciencia*, 2012, vol. 28, núm.3, disponible en: <http://www.scielo.org.mx/>

SÁNCHEZ Gonzáles, Juan Francisco, «La planificación urbanística y territorial como técnicas de protección del medio ambiente”, *Revista CEMCI*, Málaga, 2011, núm. 12/13, junio-diciembre, disponible en: <https://revista.cemci.org/>

SÁNCHEZ Luna, Gabriela, “Ley General de Asentamientos Humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, Instituto de Investigación Jurídicas, 2011, núm. 83, disponible en: www.juridicas.unam.mx

Secretaría de Medio Ambiente de la Ciudad de México, *Evolución Espacio Temporal de Asentamientos Irregulares en el Suelo de Conservación de Xochimilco*, <https://sedema.cdmx.gob.mx/programas/programa/suelo-de-conservacion>

STEPHAN-OTTO, Erwin y J. Ensástegui, “El ajolote, otro regalo de México al mundo”, *Biodiversitas*, CONABIO, 2001, núm.35, disponible en: www.biodiversidad.gob.mx

SUÁREZ, Gerardo (17 noviembre, 2017) A casi dos meses del sismo, en Xochimilco denuncian que no han recibido recursos, Periódico *El Universal*, en línea.

TANSLEY, A. G. “The Use and Abuse of Vegetational Concepts and Terms.” *Ecology*, Oxford University, England, 1935, vol.16, núm. 3, disponible en: [disponible en: www.esf.edu](http://www.esf.edu)

Legislación

- Federal

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Gobierno de la república, *Plan Nacional de Desarrollo*, 5 de mayo de 2013.

Ley de Planeación.

Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.

Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente.

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Ordenamiento Ecológico

Secretaría De Gobernación, *Programa Nacional de Desarrollo*, 30 de abril de 2014.

Secretaría De Medio Ambiente Y Recurso Naturales, *Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio*, Diario Oficial de la Federación, 7 de septiembre de 2012.

- Local

Constitución de la Ciudad de México.

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal

Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal.

Reglamento de la Ley Ambiental del Distrito Federal

Asamblea Legislativa Del Distrito Federal, *Programa General de Desarrollo del Distrito Federal*, 11 de septiembre de 2013.

_____ *Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, 31 de diciembre de 2003.

_____ *Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal*, el 1 de agosto del 2000.

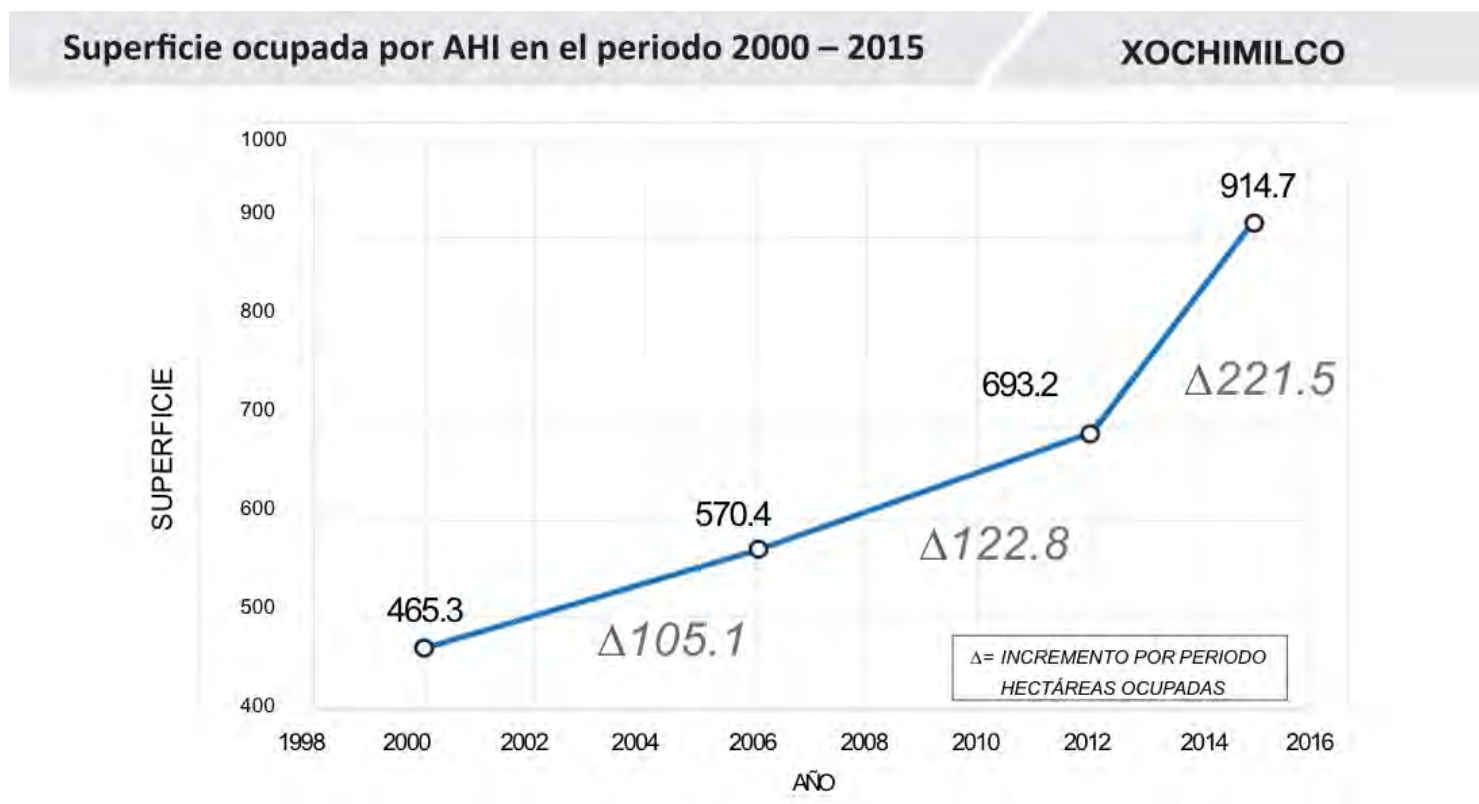
Gobierno del Distrito Federal, *Programa de Manejo del Área Natural Protegida, con categoría de Zona sujeta a Conservación Ecológica "Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco"*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 28 de febrero de 2018.

_____ *Programa Delegacional de Desarrollo 2012-2015*, Delegación Xochimilco, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 22 de octubre de 2013.

_____ *Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación del Distrito Federal en Xochimilco*, Gaceta Oficial del Distrito Federal, 6 de mayo de 2005.

ANEXO 1

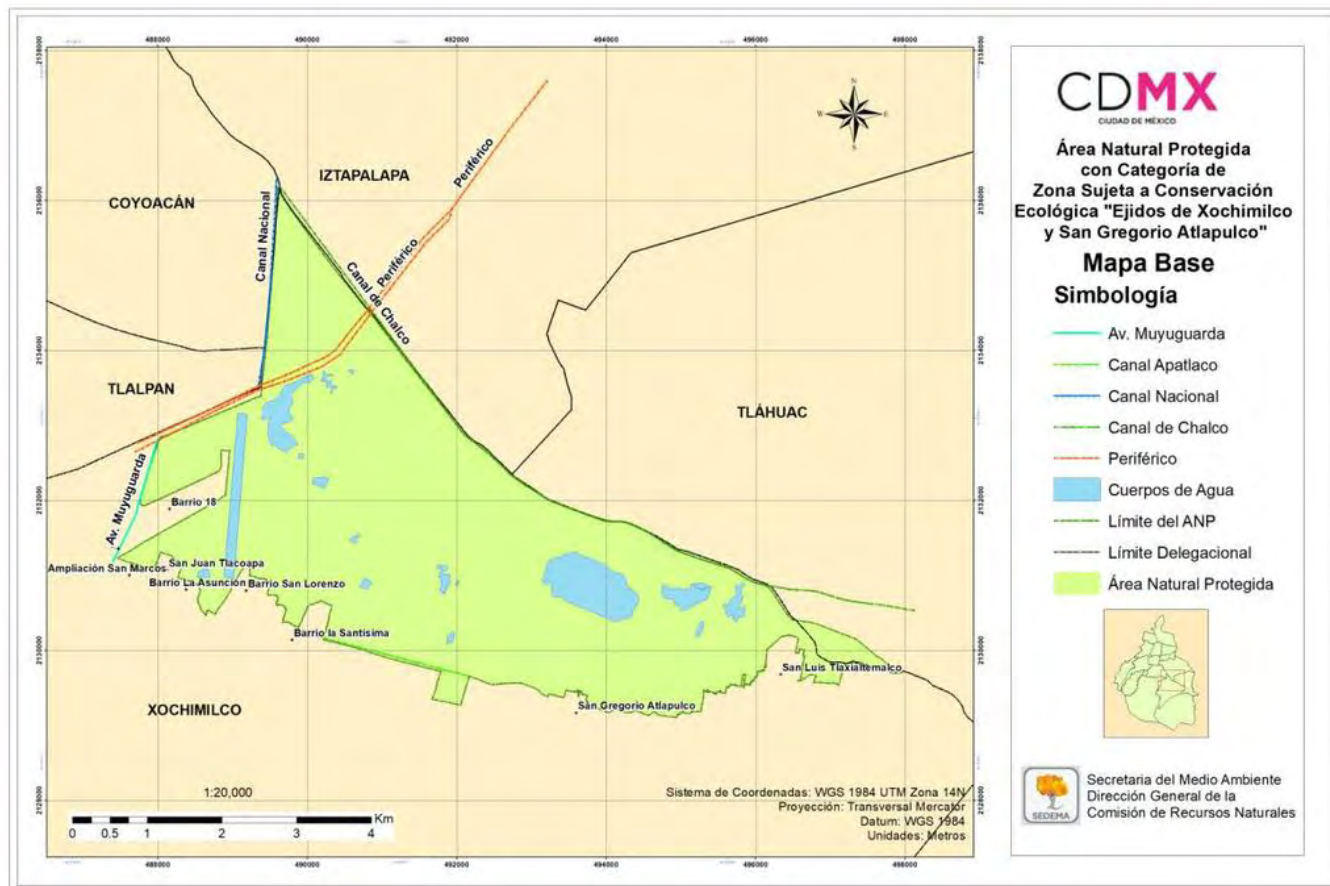
Tabla 1. Evolución Espacio-Temporal de Asentamientos Irregulares en el Suelo de Conservación de Xochimilco



Fuente. Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México. Recuperado de <https://sedema.cdmx.gob.mx/programas/programa/suelo-de-conservacion>.

ANEXO 2

Figura 1. Ubicación del “ANP-EXSGA”.



Fuente: SEDEMA-DG CORENA, 2017. Recuperado del “Programa de Manejo del Área Natural Protegida, con categoría de Zona Sujeta a Conservación Ecológica “Ejidos de Xochimilco y San Gregorio Atlapulco”

ANEXO 3

Foto 1. Agua entubada en la época porfiriana



Fuente: Archivo Histórico de Xochimilco. Año, entre 1909 y 1910

Foto 2. Suelo de Xochimilco



Fuente: Archivo Histórico de Xochimilco. Año, entre 1910 y 1920.

Foto 3. Construcción de avenidas en Xochimilco



Fuente: Archivo Histórico de Xochimilco. Año, 1970.

Foto 4. Asentamientos Humanos Irregulares.



Fuente: Archivo Histórico Xochimilco. Año, 1970.

Foto 5. Salinas de Gortari visitando Xochimilco.



Fuente: Archivo Histórico de Xochimilco. Año, 1989.

Foto 6. Embarcadero Belem de las flores



Fuente: Lisbeth Camacho. Año, 2018

Foto 7. Asentamientos humanos irregulares en canal de Xochimilco



Fuente: Lisbeth Camacho. Año, 2018

Foto 8. Contaminación y desecación de canales en San Gregorio Atlapulco



Fuente: Raúl Manzano. Año, 2018.

Foto 9. Ahuejote enfermo



Fuente: Raúl Manzano. Año, 2018.

Foto 10. Agricultores en San Gregorio Atlapulco



Fuente: Raúl Manzano. Año, 2018.

Foto 11. Gobierno de la Ciudad de México en Xochimilco



Fuente: Raúl Manzano. Año, 2018.

Foto 12. Reserva Ecológica de Xochimilco.



Fuente: Raúl Manzano. Año, 2018.

Foto 13. Reserva Ecológica de Xochimilco.



Fuente: Lisbeth Camacho. Año, 2018

Foto 14. Ave acuática en la Reserva Ecológica de Xochimilco.



Fuente: Raúl Manzano. Año, 2018

Foto 15. Trajineras



Fuente: Raúl Manzano. Año, 2018.

Foto 16. Xochimilco



Fuente: Raúl Manzano. Año, 2018