



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA JURIDICA

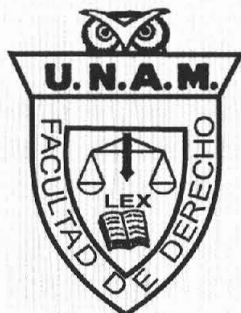
## “ESTUDIO SOCIO-JURIDICO DE LAS CONSECUENCIAS QUE CONLLEVA OCUPAR EL SUELO DE CONSERVACION PARA VIVIENDA EN MILPA ALTA”



QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

GABRIELA SANCHEZ AGUILAR



ASESORA: LIC. ELVIA AURORA HERNANDEZ PEÑA

MEXICO, D. F.

2005

m348721



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA  
GENERAL Y JURIDICA

No. L /28/05

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION**  
**ESCOLAR DE LA U.N.A.M.**  
**P R E S E N T E .**

La pasante de la licenciatura en Derecho **GABRIELA SANCHEZ AGUILAR**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el tema intitulado:

**“ESTUDIO SOCIO-JURICO DE LAS CONSECUENCIAS QUE CONLLEVA OCUPAR EL SUELO DE CONSERVACION PARA VIVIENDA EN MILPA ALTA”**, asignándose como asesor de la tesis a la **LIC. ELVIA AURORA HERNANDEZ PEÑA**.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, y después de revisarlo su asesor, envió a este Seminario la respectiva carta de terminación, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Apoyado en éste y el Dictamen firmado por la Profesora Revisora, **LIC. NORMA A. AGUILAR JARDON**; en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESIÓN**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día y desde aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará 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 Secretaría General de la Facultad.

Reciba un cordial saludo, y el refrendo de mis plenas consideraciones.

**A T E N T A M E N T E .**  
**“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”**  
CD. Universitaria D.F., a 31 de agosto de 2005.

**LIC. JOSÉ DÍAZ OLVERA**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO**

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE  
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA  
CLODIA UNIVERSITARIA, D.F.

***A quien nunca dejaré de agradecerle:***

***Mamá,*** porque gracias a tu ejemplo de fortaleza, dedicación y empeño puedo decir en este momento que lo he logrado. Comparto contigo el mérito de este trabajo, que no sólo simboliza la culminación de mis estudios, sino tu eterno esfuerzo para proporcionarme lo más valioso en la vida: la educación. Gracias por tu apoyo en todo momento y por ser lo que me alienta a superarme. Te quiero mucho.

***A mis Hermanos:***

***Vladimir, Aldo y Maru.*** Por todo lo que cada uno representa, por su apoyo en todos los momentos de mi vida y porque siempre hemos sido una unidad. Porque nunca dejaré de compartir con ustedes el tiempo que Dios nos preste y nos permita estar juntos. Gracias.

***A mis Abuelitos:***

***Regina Birrichaga y Rogelio Aguilar,*** de quienes aprendí que el esfuerzo y empeño que dedique para alcanzar mis metas nunca van a ser en vano.

***A Oscar R. Barroso:***

Porque contigo he compartido una de las etapas más importantes de mi vida y estoy segura no será la única. Gracias por tu apoyo, confianza y cariño siempre. Te quiero mucho.

***A la Máxima Casa de Estudios: la Universidad Nacional  
Autónoma de México:***

*Porque al abrirme sus puertas ha permitido realizar este anhelo. A sus  
excelentes **Catedráticos**, quienes al compartir su profesionalismo  
logran forjar día con día la educación y criterio de cada uno de sus  
estudiantes, haciéndonos mejores profesionistas y personas. Gracias a  
ella y a todos los que integran a la mejor Universidad de México.*

***A mi asesora:***

***Lic. Elvia Aurora Hernández Peña***, por aceptar dirigir este trabajo  
con su excelente profesionalismo y talento. *Gracias.*

***Al Lic. José Díaz Olvera:***

*Gran profesionista y por su firme apoyo en la realización de esta tesis.  
Gracias.*

***A mis amigos:***

*Porque crecimos y decidimos permanecer juntos en todos los momentos de la vida. Gracias por su confianza, apoyo y cariño. A ti **Christian**, por recordarme cada día que puedo lograr todo lo que me proponga con solo desearlo. Mil gracias a todos.*

# INDICE

INTRODUCCIÓN.....	I
-------------------	---

## CAPÍTULO PRIMERO (Conceptos Generales)

A. Concepto de Sociología.....	3
B. Relación de la Sociología con otras ciencias.....	7
C. Sociología del Derecho.....	10
D. Derecho Ambiental.....	13
E. Medio Ambiente.....	15
F. Área Natural Protegida.....	17
G. Suelo de Conservación.....	21

## CAPÍTULO SEGUNDO (Nociones Históricas)

A. Evolución de la propiedad agraria en México.....	25
1. Época de la Conquista.	
2. Época de la Revolución Mexicana.	
B. Organización de las tierras en comunidades en Milpa Alta en la época de la Conquista.....	36
C. Repercusiones en la tenencia de la tierra a raíz de la Revolución Mexicana en Milpa Alta.....	37
D. La propiedad de la tierra después del Decreto Presidencial en 1952 en Milpa Alta.....	39
E. Evolución del Derecho Ambiental en México.....	41

## CAPÍTULO TERCERO (Marco Normativo)

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	51
B. Plan Nacional de Desarrollo.....	52
C. Ley de Desarrollo Urbano.....	54
1. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.	
2. Programa de Desarrollo Urbano Delegacional de Milpa Alta.	
D. Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.....	63
1. Lineamientos generales para el uso del suelo y la conservación de los recursos naturales.	
E. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.....	74
F. Aspecto Jurídico – Penal.....	77
1. Código Penal Federal en materia de Delitos Ambientales.	
2. Reformas al Código Penal del Distrito Federal en materia de Delitos Ambientales.	
3. Creación de la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Ambientales.	

## **CAPÍTULO CUARTO (La Delegación Milpa Alta Actualmente)**

A. Marco General de la Delegación.....	83
B. Tasas de crecimiento. Estadísticas.....	86
C. Aspectos Culturales, Sociales, Ambientales y Políticos.....	88
D. Asentamientos Humanos Irregulares.....	93
E. Causas de la compra venta de predios.....	97
F. Consecuencias.....	98
G. Acciones en el Distrito Federal en Materia Ambiental.....	101
1. Desalojos.	
2. Convenio de Colaboración y Corresponsabilidad de Crecimiento Cero.	
 <b>CONCLUSIONES.....</b>	 <b>110</b>
 <b>ANEXO 1.....</b>	 <b>114</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	 <b>117</b>

## INTRODUCCIÓN

En las últimas cinco décadas, la población de la Delegación Milpa Alta ha crecido de manera sorprendente, en el año de 1950 contaba con 18,212 habitantes y para el 2000 la población ascendió a 96,773. Dentro del Distrito Federal y en relación a su volumen poblacional, en el primer año se clasificaba en el decimoquinto lugar y en el 2000 ocupaba el decimosexto; es decir, esta demarcación ha sido una de las menos pobladas a lo largo del periodo. No obstante, la preocupación deriva de la categoría del suelo que en su totalidad tiene esta demarcación, ya que en un 100 % está clasificada como suelo de conservación. De continuar ocupando este suelo para vivienda, corremos el riesgo de que en unas décadas más terminemos con la poca reserva tanto de oxígeno como de captación de agua con que aun cuenta el Distrito Federal.

Ahora bien, el problema del crecimiento acelerado trae consigo una serie de factores o consecuencias que no sólo desemboca en un trastorno ambiental, sino que genera a la vez una problemática social poco tomada en cuenta y que en este trabajo pretendo mostrar.

La Delegación Milpa Alta, considerada como una provincia dentro del Distrito Federal, cuenta con características muy particulares que sobresalen de las demás demarcaciones de esta capital. Lo anterior obedece a que en ella se conservan todavía costumbres y tradiciones muy antiguas como son la conservación de sus tierras comunales y ejidales, la autonomía que recae en los representantes agrarios de cada poblado, la figura de representantes sociales electos por cada poblado conocidos con el nombre de Coordinadores de Enlace Territorial, la realización de *faenas*<sup>1</sup> entre los habitantes para obtener mejoras dentro de sus doce poblados, entre otras.

Sin embargo, la forma tan acelerada y desordenada como está creciendo la población en esta demarcación, ha generando la creación de pequeños núcleos de población carentes de todo servicio público digno de una vivienda, ya que se presenta una

---

<sup>1</sup> Término con el que se le denominan a las acciones realizadas en conjunto por los habitantes de una comunidad en beneficio de la misma, el cual aun se sigue empleando en los poblados de la Delegación Milpa Alta.



## II

gran insuficiencia en la dotación de éstos y con ello la incapacidad de las autoridades locales de hacerlos crecer al mismo tiempo.

El principal motivo para la realización de este trabajo, es la necesidad de analizar la situación por la que atraviesa en la actualidad esta demarcación, que hasta el momento no se ha tomado en cuenta ni se ha hecho lo posible por intentar acercarse y ver en realidad las necesidades de la población que habita en ella. Y sólo dar un vistazo a lo que verdaderamente origina tanto el problema social como el ambiental.

Una hipótesis sobre este estudio antes de ser elaborado era que un mayor apoyo a los campesinos que existen en la Delegación, una verdadera planeación de los poblados, una estricta vigilancia a las áreas naturales protegidas y un mayor apoyo de las instancias federales para la solución a los conflictos agrarios que se viven, bastarían para que Milpa Alta pudiera conservar aquello que la caracteriza como un pueblo con costumbres y tradiciones definidos, así como conservar una principal fuente de oxígeno para la Ciudad de México.

Sin embargo, como veremos más adelante, la solución no es tan sencilla como podría pensarse. Principalmente el factor político tiene más fuerza de lo que en primera instancia se considera.

No obstante, no todo podría concluirse en ello, ya que si logramos, a través de este u otros proyectos, la concientización de la población sobre el problema que se vive y de lo inaplazable que resulta actuar en favor de lo mejor que podemos heredar a nuestros hijos: un ambiente sano, una vivienda digna y, en algunos casos una labor en el campo con mayores expectativas, quizá pueda verse un panorama más optimista.

El presente trabajo se encuentra organizado en cuatro capítulos, el primero pretende proporcionar al lector una noción sobre los principales conceptos que se emplearán a lo largo de la investigación, de tal manera que facilite la comprensión de los temas desarrollados.

El segundo, contiene una serie de factores y sucesos históricos que ayudarán a comprender principalmente la problemática agraria existente en la demarcación en estudio, lo cual está intrínsecamente ligado a la materia tanto ambiental como social.

### III

Asimismo analizaremos la importancia que tiene la evolución del Derecho Ambiental en nuestro país, con lo cual conoceremos las diversas transformaciones que ha sufrido la legislación ambiental mexicana en los últimos años.

En el tercero encontraremos lo referente al marco normativo que se encuentra reflejado en nuestro tema a desarrollar, en él encontramos las bases constitucionales así como la legislación aplicada tanto en materia federal como en la local.

Finalmente con base en los conocimientos adquiridos a lo largo de la investigación, en el cuarto capítulo encontramos el estudio central de nuestro tema. Es importante señalar que a medida que el tema se va desarrollando, en esta última parte el análisis que se realiza a la problemática presentada se facilita, llegando finalmente a las conclusiones.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **CONCEPTOS GENERALES**

- A. Concepto de Sociología.
- B. Relación de la Sociología con otras ciencias.
- C. Sociología del Derecho.
- D. Derecho Ambiental.
- E. Medio Ambiente.
- F. Área Natural Protegida.
- G. Suelo de Conservación.

## CAPITULO PRIMERO

### *CONCEPTOS GENERALES*

El presente capítulo tiene como principal objetivo analizar cada uno de los conceptos que componen nuestro tema de tesis, que es: "Estudio Socio-Jurídico de las consecuencias que conlleva ocupar el suelo de conservación para vivienda en Milpa Alta".

Primeramente es necesario proyectar una visión de lo que es la Sociología, así como su relación con otras ciencias, lo cual, como antecedente a nuestro estudio central, nos llevará a comprender la importancia que tiene el aspecto sociológico con el tema a desarrollar.

Daremos inicio señalando que la palabra **Sociología** proviene del latín *socius*, que significa sociedad y del griego *logos* que quiere decir tratado o discurso. Así, estamos frente a un neologismo que fue creado por AUGUSTO COMTE y quien es considerado "el padre de la Sociología". Este filósofo francés ofreció un elaborado prospecto para el estudio científico de la sociedad, en una serie de volúmenes publicados entre los años 1830 y 1842. A finales de siglo se logró crear un grupo de clásicos de Sociología, los cuales tienen importancia en la actualidad. Definitivamente la Sociología es una disciplina netamente del siglo XX, debido a que muchos datos fueron acumulados desde el año de 1900.

Resulta importante mencionar que los "Diálogos" de Platón contienen muy definidos comentarios sobre las motivaciones y las conductas del hombre, al igual "El Príncipe" de Maquiavelo y "El espíritu de las leyes" de Montesquieu. De tal forma que los sociólogos no pueden omitir estas fuentes de percepción y comprensión, como tampoco pueden descuidar los trabajos de novelistas dramaturgos, críticos literarios, filósofos y teólogos.

Una vez que hemos señalado el origen de esta palabra, a continuación enunciaremos el concepto de Sociología, así como algunas definiciones realizadas por los principales estudiosos de la materia.

## A. CONCEPTO DE SOCIOLOGÍA.

La palabra sociología, como ya se estableció en párrafos anteriores fue creada por el francés AUGUSTO COMTE y su significado es "tratado o estudio de los fenómenos sociales, tratado de las sociedades" <sup>1</sup>.

Sus elementos de tipo etimológicos derivan de dos lenguas diferentes, del latín *socius, societas* (sociedad), y del griego *logos* (discurso, tratado). Es de gran relevancia señalar que con relación a la composición de esta palabra se están empleando dos lenguajes diferentes, razón por la cual se le ha considerado un neologismo. Por ello COMTE precisó: "este defecto etimológico se compensa por el hecho de que recuerda las dos fuentes históricas -una, intelectual, la otra social- de donde ha surgido la civilización moderna" <sup>2</sup>.

A través del tiempo se han manifestado gran cantidad de definiciones del significado "Sociología", algunas veces atendiendo al campo de acción de esta materia, y otras atendiendo a las finalidades que ésta persigue.

En virtud de lo anterior realizaremos una breve reflexión acerca del pensamiento de los siguientes sociólogos:

### ➤ **Augusto Comte.**

Para este autor, la Sociología consiste en "el estudio de los fenómenos de las correlaciones que se establecen entre los hombres" <sup>3</sup>.

De acuerdo a esta definición diremos que el método utilizado en esta ciencia para poder apreciar los fenómenos sociales es el de comparar dos o más acciones, con el objeto de encontrar las relaciones contaminantes entre los mismos. Es una comparación precisa, por métodos estadísticos de dos o más características de unidades sociales.

Para este filósofo francés, toda educación debe ser ajena de la religión, de las humanidades, de la metafísica, las artes, la poesía.

<sup>1</sup> F. SENIOR ALBERTO, "Sociología", 12ª edición, Ed. Porrúa, México, D. F. 1993, p.9.

<sup>2</sup> BOTTOMORE T. B. "Introducción a la Sociología", 11ª edición, Ed. Península, Barcelona, 1992, p.9.

<sup>3</sup> F. SENIOR, Op. Cit. p.10.

Augusto Comte solo está de acuerdo con el mundo exacto, preciso y feliz de las ciencias puras. Dentro de este ámbito, la Sociología es la principal de las ciencias humanas.

La Sociología podría dar a los hombres las leyes de su conducta, y a su vez otorgar la felicidad mediante la aplicación de leyes muy precisas como la física o la química.

Sin duda alguna para este importante autor la Sociología es la ciencia de las instituciones (familia, iglesia, estado, también sociedades mercantiles, entre otras). Por lo tanto hecha a imagen y semejanza de la física, la Sociología se convierte en el estudio invariable de las instituciones humanas.

➤ **Gabriel Tarde.**

Considera que la sociología: "Es la ciencia que estudia los fenómenos ínter psíquicos"<sup>4</sup>. Podemos afirmar con relación a esta definición que la Sociología implica la psicología, ya que estudia los fenómenos de la conciencia, debido a que no puede producirse el fenómeno de las relaciones interhumanas sin la existencia de fenómenos mentales, en virtud de que las relaciones sociales son relaciones de conciencia a conciencia, es decir de psique a psique.

En consecuencia a lo anterior se entiende que las relaciones interhumanas no son materiales o de naturaleza física, sino que los vínculos interhumanos son de índole anímica, psicológica, intermentales, interanímicos.

En resumen, diremos que existe una división de la Sociología que realza la importancia previa de los factores psíquicos como una explicación a los fenómenos sociales.

➤ **Herbert Spencer.**

En el pensamiento de este autor, la Sociología es considerada como "la ciencia de lo superorgánico"<sup>5</sup>. En realidad fue aprovechando en gran parte la clasificación de las ciencias que realizó Augusto Comte, pero a su vez Spencer elaboró otra clasificación,

---

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Idem.

dividiéndolas en tres grupos:

- a. abstractas,
- b. abstractas-concretas y
- c. concretas

Una modificación que hace Spencer es el incluir a la Psicología, misma que es intercalada entre la Biología y la Sociología. Es necesario señalar que la psicología es la ciencia que se encarga de estudiar aquellos fenómenos de la corriente de la conciencia (pensamiento, voliciones, sentimientos).

Spencer consideraba a la Psicología como una ciencia independiente, a diferencia de Comte que la concebía como una rama de la Biología. Lo cierto es que Herbert Spencer es uno de los fundadores de la Sociología evolucionista, en virtud de que aplicó la evolución a todas las formas de la existencia cósmica.

➤ **Emilio Durkheim.**

En la teoría de este importante sociólogo, la Sociología es la "ciencia que tiene como objeto principal de estudio los hechos sociales"<sup>6</sup>. De lo anterior se puede decir que en la opinión de este filósofo francés, la Sociología se encarga del estudio de cualquier hecho identificable que participa de la naturaleza de una relación, proceso o valor social.

En otras palabras, Durkheim pensaba que los fenómenos deben apreciarse con relación a la interconexión de funcionamiento y no por unidades substanciales separadas. La contribución del personaje que nos ocupa, se representa principalmente por la distinción tajante que realizó entre el análisis de las funciones sociales.

A este punto debemos señalar que el concepto de función se refiere a las consecuencias objetivas que se observan de los fenómenos sociales conceptualizados con mayor precisión.

---

<sup>6</sup> L. BEREGER PETER, "Introducción a la sociología", 8ª reimpression, Ed. Limusa, México, 1989, p.62.

Para este sociólogo las consecuencias objetivas de interés son aquellas que se relacionan con la estructura social y los sistemas institucionales. De tal forma que si se desea explicar algún hecho social en términos funcionales, deberá tratarse de identificar sus relaciones con otros elementos de la sociedad, concebida como todo un sistema dinámico de partes independientes en las que el concepto de nuestro tema de estudio tiene un papel positivo.

➤ **Max Weber.**

Sostiene que la Sociología "es la ciencia que se propone el obrar social, interpretando su sentido y, mediante ello, explicar causalmente su desarrollo y sus efectos"<sup>7</sup>.

Weber dice que la Sociología no es una ciencia de la naturaleza, ni tampoco una ciencia del espíritu y la cultura. Según este autor, lo social es la conducta humana con un sentido objetivo; es decir, en el fenómeno social se encuentran dos elementos que evitan que la sociología sea considerada sólo como ciencia natural o como ciencia de la cultura.

Dichos elementos son los siguientes<sup>8</sup>:

- a. Conducta humana, que es una realidad viva, un hecho espacio-temporal, razón por la cual lo social tiene un aspecto de fenómeno natural; y
- b. Sentido subjetivo, la intención de la acción social, lo cual es un elemento significativo, de sentido, por lo que lo social participa también del carácter de fenómeno natural.

➤ **Jorge Simel.**

Define a la Sociología como "el estudio de las interacciones humanas o de la interactividad humana"<sup>9</sup>. Desde este punto de vista se puede afirmar que la sociología estudia el proceso en el que una acción de una entidad causa una acción o cambio en otra entidad distinta, donde cada entidad está representada por un individuo o grupo humano.

---

<sup>7</sup> F. SENIOR, Op. Cit. p.10

<sup>8</sup> Idem, p. 21

<sup>9</sup> Idem, p. 10



Los procesos sociales que se analizan desde el punto de vista de los estímulos y reacciones mutuos entre personas y grupos, representan lo que se conoce en la sociología como interacción social. Son dos las formas primordiales de interacción social: oposición y cooperación.

Por lo que se refiere a la acomodación y asimilación suelen mencionarse también como formas cooperativas de la interacción, pero sería pertinente considerarlas como procesos sociales relacionados con el cambio y la adaptación social. El aislamiento se puede considerar como el grado cero de la interacción social.

## **B. RELACIÓN DE LA SOCIOLOGÍA CON OTRAS CIENCIAS.**

Existe un gran número de ciencias que se encuentran relacionadas con la Sociología, algunas de forma directa y otras de manera indirecta.

Entre todas estas ciencias, seleccionamos algunas que consideramos importantes para nuestro estudio y que a continuación enunciamos:

### ***Sociología y Biología.***

La biología es "aquella ciencia que tiene por objeto el estudio de los seres vivos (vegetales y animales)"<sup>10</sup>. Entre estos seres vivos, se encuentra el hombre, que es considerado un ente biológico. La sociología estudia las sociedades; pero desde luego que toda sociedad se encuentra integrada por seres orgánicos que son los hombres. Para concluir este punto diremos que el conjunto de seres biológicos (los hombres) constituye una sociedad. A falta de este conjunto de seres vivientes, la sociedad no tendría existencia jamás. De ahí la relación de la sociología y la biología.

### ***Sociología y Psicología.***

Es de saberse que la psicología es definida como "la ciencia cuyo objeto es el estudio o análisis de los fenómenos de la conciencia, o fenómenos anímicos y mentales"<sup>11</sup>. La psicología es una ciencia muy ligada a la sociología, ya que las relaciones que se

---

<sup>10</sup> F. SENIOR, Op. Cit. p.91.

<sup>11</sup> F. SENIOR, Op. Cit. p.92.

establecen entre los hombres son consideradas fenómenos sociales y estas relaciones se establecen a través de las conciencias; concluimos este párrafo diciendo que, si no existieran conciencias no se podría realizar el fenómeno social.

Lo social es la relación entre varias mentes, es el contacto que se establece entre el psique de los hombres. Por lo tanto el fenómeno social es esencialmente psicológico; es decir, un fenómeno social se establece a raíz de lo psíquico, a través de la relación dada entre las conciencias.

Desde luego que la sociología y la psicología son ciencias que se relacionan entre sí, pero que a la vez tienen ciertas diferencias, aclarando así que la sociología tiene por objeto investigar los fenómenos producidos como consecuencia de la relación que se da entre varias conciencias entre sí, o sea que estudia los fenómenos que nacen entre varias conciencias.

### ***Sociología y Política.***

Algunos autores consideran a la política como "el arte de regir con eficacia el destino de una sociedad"<sup>12</sup>, hay otra acepción que señala que la política "es una ciencia que investiga los principios que se tendrán como base para la dirección de un conglomerado humano"<sup>13</sup>; para el autor Ovilla Mandujano la política es "una relación humana, un nexo social, que hacen los hombres y constituye una actividad específica que gira alrededor del poder político"<sup>14</sup>; y para Henry Pratt, la política es "teoría, arte y práctica del gobierno"<sup>15</sup>.

Esta disciplina está dirigida a ese aspecto humano en el cual los hombres se relacionan entre sí, ya que la política se dirige a las relaciones sociales que se producen entre gobernados y gobernantes. En conclusión se entiende que la política es una ciencia netamente social, ya que se encarga del estudio de una determinada forma o clase especial de relación interhumana (la que se produce entre gobernados y gobernantes), en

<sup>12</sup> F. SENIOR, Op. Cit. p. 94.

<sup>13</sup> Idem.

<sup>14</sup> OVILLA MANDUJANO MANUEL, "Apuntes sobre el Marco teórico de discusión sobre el Sistema Político Mexicano", División de Estudios de Posgrado, México, 1993, p. 7

<sup>15</sup> PRATT FAIRCHILD HENRY, "Diccionario de Sociología", 4ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1966, p. 226

sí se refiere a un fenómeno social, razón por la cual se desprende la relación de política y sociología.

### ***La Sociología y la Teoría General del Estado.***

Para iniciar este punto es necesario definir a la Teoría General del Estado como "la ciencia que tiene por objeto el estudio de todos los fenómenos que se producen con relación a la integración jurídico - política de un conglomerado humano"<sup>16</sup>. A esta estructura jurídico- política se le ha denominado Estado; en otras palabras el Estado es la organización o estructuración realizada a través de leyes y del poder de una colectividad en un territorio propio.

Esta figura se da una vez que los hombres optan por agruparse entre sí, los cuales se rigen por las mismas leyes y el poder es obedecido y reconocido, habitando el mismo territorio. El estado no tendría vida si no hubiera una vinculación interhumana. Podemos decir ahora que la vinculación de los hombres entre sí, que viven en un territorio propio y determinado, a través del poder y las leyes dan origen a un estado, siendo así una forma de relación interhumana, que tiende a relacionarse con la sociología.

### ***La Sociología y el Derecho.***

El Derecho es "un conjunto de normas bilaterales, externas, generalmente heterónomas y coercibles, que tienen por objeto regular la conducta humana en su interferencia intersubjetiva"<sup>17</sup>. Así encontramos que la ciencia del Derecho es aquella que se encarga del estudio del conjunto de normas que rigen la conducta externa de los hombres en una sociedad, las cuales tienen su origen y son sancionadas por el poder público y se expresa a través de las leyes. El Derecho surge como una sociedad básica para los hombres y con el objeto de regular las relaciones establecidas entre ellos mismos.

En épocas pasadas, los hombres al vivir en sociedad, perseguían fines diversos, o iguales fines por rumbos encontrados. Cuando sucedía esto, en ocasiones sus conductas llegaban a ser interferidas por la acción de unas con otras y de esta forma surgían los conflictos entre dicha colectividad.

---

<sup>16</sup> F. SENIOR, Op. Cit. p. 95.

<sup>17</sup> ROJINA VILLEGAS RAFAEL, "Compendio de Derecho Civil", 33ª edición, Ed. Porrúa, México, 2003, p.7.

Todos estos conflictos, se resolvían a través del uso de la fuerza y desde luego triunfaba el más fuerte perjudicando de alguna manera a la colectividad. Para acabar con este tipo de problemas se crearon normas que tuvieran la finalidad de satisfacer las necesidades cotidianas del hombre, de una manera pacífica y estable dentro de la sociedad.

Si bien es cierto, el Derecho tiene un fin netamente social, ya que la existencia de éste es concebida dentro de una colectividad. El objetivo específico de las normas jurídicas es el diluir los conflictos producidos entre los miembros de la sociedad.

La norma jurídica, es decir, el Derecho tiene un aspecto social marcado en su característica de bilateralidad que consiste en obligar o imponer un deber, pero por otra parte otorga un derecho para todos los miembros de la sociedad.

También podemos apreciar que el Derecho es eminentemente social, ya que lo jurídico es social por nacimiento y por finalidad, así como por la naturaleza de las normas que lo integran como índole especial del contenido concreto de las normas positivas. Concluyendo tenemos que la ciencia del Derecho es un fenómeno plural y social, de ahí la relación con la sociología.

### **C. SOCIOLOGÍA DEL DERECHO.**

Para introducirnos a este interesante tema haremos una reseña de cómo surgió la Sociología del Derecho. Iniciaremos mencionando que a principios del siglo pasado surgió la idea de crear una teoría jurídica, ya que se requería una doctrina que describiera lo que la gente hacía y no debía hacer.

Observando la realidad de la vida social se trataba de obtener un sistema de reglas que describiera el comportamiento humano. Entonces se necesitaba una Sociología Jurídica o Sociología del Derecho que describiera a ésta como un conjunto de reglas generales, y no sólo como una serie de reglas sobre lo que debe ser. Se habla también de dicha teoría como una "jurisprudencia realista"<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> VEGA HERRERA HÉCTOR, "Apuntes de Sociología", Primer Semestre, FES Aragón, 1996.

Para poder predecir lo que los tribunales deberían hacer, la jurisprudencia sociológica tendría que estudiar la conducta real de éstos con la mira de obtener dichas reglas que en verdad pudieran determinar su comportamiento.

Uno de los sociólogos que se inquietó por el tema fue Max Weber, este eminente sociólogo decía que el derecho se refería a las normas jurídicas válidas, ésto es, hacia un estudio de la significación normativa que tiende a atribuirse a un enunciado que pretende representar una norma jurídica. En cambio la Sociología estudia lo que sucede en la colectividad, con relación a la posibilidad de que sus miembros crean en la validez de un determinado orden y puedan orientar su conducta hacia ese orden.

La Sociología del Derecho es la conducta humana del individuo que actúa y se ha dirigido hacia un orden que considera válido. En otras palabras: el individuo cuya conducta constituye el objeto de la sociología del derecho, considera dicho orden de la misma forma que la jurisprudencia normativa considera al derecho.

El objeto de la Sociología del Derecho es que el comportamiento humano debe estar determinado por la idea de un orden válido.

➤ ***Luis Recaséns Siches.***

Este autor menciona que la sociología del derecho tiene dos temas centrales, por una parte se encuentra el estudio de cómo el derecho representa el producto de procesos sociales y por otro lado, el examen de los efectos que el derecho establecido causa en la sociedad. Dichos efectos podrían ser de varios tipos: "positivos, de configuración de la vida social, negativos o de fracaso; de interferencia con factores económicos, religiosos, etc.; produciendo combinaciones diversas e imprevistas de reacción, contribuyendo a formar corrientes adversas contra las normas vigentes, para derogarlas y sustituirlas"<sup>19</sup>.

Podemos señalar que sobre los procesos sociales encaminados al nacimiento del derecho influyen una serie de factores que pueden ser: convicciones políticas, creencias religiosas, sentimientos de esperanza y de mejora de la sociedad existente.

---

<sup>19</sup> AZUARA PÉREZ LEANDRO, "Sociología", 18ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 256.

Por otra parte diremos que los efectos que produce el derecho una vez creado son diversos: la configuración de la vida social, con relación al derecho tomado como modelo; de fracaso por lo que respecta a esa configuración; de interferencia a lo religioso, económico, entre otros.

Ahora bien, consideramos de gran importancia mencionar la opinión de algunos Sociólogos mexicanos a efecto de introducimos de lleno al estudio del campo jurídico nacional.

➤ **René Barragán.**

Este Sociólogo aplica una distinción entre el objeto y los problemas de la sociología. De acuerdo a la opinión de este autor, "la Sociología del Derecho consiste en el establecimiento de las conexiones presentes siempre ante el Derecho y los demás fenómenos sociales"<sup>20</sup>.

Manifiesta que en esta disciplina se deberán analizar diversos problemas:

- I. Determinar la clase de relaciones del derecho con los fenómenos sociales.
- II. En qué condiciones sociales surge el sistema de derecho.
- III. Aquellos fenómenos sociales que influyen en la transformación del derecho.
- IV. Las condiciones sociales que se requieren para la sustitución de un sistema de derecho a otro.
- V. La influencia del derecho sobre los fenómenos sociales.
- VI. Las leyes que rigen la evolución jurídica.

➤ **Santiago Oñate Laborde y David Pantoja Morán.**

Estos destacados juristas afirman que las relaciones sociales no se pueden reducir a un principio de causalidad, en función de la contingencia y mutabilidad de la libertad humana.

---

<sup>20</sup> Idem.

Dentro de las normas de conducta que existen en el interior de una sociedad determinada, "se reserva el calificativo de jurídicas a aquéllas que, además de aparecer como debida o prohibida una cierta conducta socialmente importante, están provistas de una sanción. Una norma es jurídica cuando se encuentra establecida por una cantidad social identificada a cuyo cargo corresponde de igual manera la imposición forzada de estas conductas"<sup>21</sup>.

La dimensión social del fenómeno jurídico es enorme, ya que el hombre en sociedad desde su nacimiento hasta su muerte se encuentra gobernado por el derecho.

De tal forma que el derecho y el orden social tienen una gran relación de interdependencia.

#### **D. DERECHO AMBIENTAL.**

Una vez teniendo claros los conceptos relevantes en cuanto a la Sociología se refiere, analizaremos lo referente a la materia ambiental, con lo cual terminaremos este Capítulo Primero de nociones generales.

Comenzaremos por atender el primer concepto, que es Derecho Ambiental, para lo cual es importante conocer el significado del término ecología: proviene del vocablo griego *oikos* "casa" y *logos* "ciencia". Literalmente Ecología es la ciencia o el estudio de los organismos en su casa.

La Ecología se considera como una rama de la biología que trata de los hábitos, modos de vida y relaciones de los organismos vivos con sus medios circundantes.

Por lo que hace al derecho, éste deberá servir como un marco jurídico a la Ecología, el cual es la normatividad social humana que aspira "a cumplir dos finalidades: la justicia y la seguridad de la convivencia"<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Vega, op. Cit.

<sup>22</sup> KURI BREÑA cit. pos. Delgado Moya Rubén, "La contaminación y la idea del Derecho Ecológico", Ediciones Jurídicas RED, México, 1995, p. 33.

Ahora bien, para llegar a una definición de Derecho Ambiental no debemos perder de vista que, en materia jurídica, para considerar una rama especial dentro de otras disciplinas, se requiere independencia legislativa, doctrinal y docente, ésto es, que existan leyes específicas sobre la materia en particular, tratados, estudios específicos y artículos, así como deben establecer cursos, clases y seminarios sobre el conocimiento sistematizado en teorías y doctrinas. Las anteriores son características que bien podemos encontrar en el Derecho Ambiental; por ello podemos concluir que: "es el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta humana en relación con la conservación, aprovechamiento y destrucción de los recursos naturales y el ambiente". Estas normas también pueden calificarse de orden internacional cuando rigen las conductas de las naciones a través de acuerdos, tratados o convenciones; y en cuanto a la naturaleza de la materia que regula, así como el interés social de la misma podemos clasificarlo dentro del Derecho Público.

Con ello concluimos el concepto: "El Derecho Ambiental es una rama del Derecho Público desprendido del antiguo derecho administrativo para la regulación del ambiente y el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales y la protección del ambiente"<sup>23</sup>.

El autor Jesús Quintana Valtierra asegura que el término Derecho Ecológico resulta limitado. Al entender a la ecología como "el estudio de las relaciones totales de los animales al medio orgánico e inorgánico"<sup>24</sup> y ecosistema como un conjunto de poblaciones sujetas a cambios impredecibles, entendemos que el ecosistema en ecología es la unidad básica de estudio. Con ello se limita el término de Derecho Ecológico en razón del objetivo general que se pretende regular a través de la disciplina jurídica encargada de proteger y conservar el medio ambiente, esto es, el Derecho Ambiental.

Con esta misma postura, el autor Raúl Brañes define al derecho ambiental como: "el conjunto de normas jurídicas que regulan las conductas humanas que pueden influir de una manera relevante en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente, mediante la generación de efectos de los que se espera una modificación significativa de las condiciones de existencia de dichos organismos"<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> BAQUEIRO ROJAS EDGARD, "Introducción al Derecho Ecológico", Ed. Harla, México, 1997, p. 4.

<sup>24</sup> ERNST HAECKEL cit. pos., Quintana Jesús, "Derecho Ambiental Mexicano", Ed. Porrúa, México, 2000, p. 1.

<sup>25</sup> BRAÑES RAÚL, "Manual de Derecho Ambiental Mexicano", 2ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 29.



El autor recoge como notas esenciales sobre esta definición las siguientes:

- a. La expresión Derecho Ambiental se refiere a un conjunto de normas jurídicas que regulan ciertas conductas humanas consideradas de interés ambiental;
- b. Las conductas humanas de interés ambiental son aquellas que pueden influir en los procesos de interacción que tienen lugar entre los sistemas de los organismos vivos y sus sistemas de ambiente; y
- c. Dichas conductas humanas interesan al derecho ambiental sólo en la medida en que ellas, al influir sobre tales procesos, pueden modificar de una manera importante las condiciones de existencia de los organismos vivos.

#### **E. MEDIO AMBIENTE.**

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, define a la expresión medio ambiente como "el conjunto de circunstancias físicas que rodean a los seres vivos" y "el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas sociales etc., que rodean a las personas".

El origen de la expresión "medio ambiente" tiene como antecedentes la palabra inglesa "*environment*" que se ha traducido como "los alrededores, gente, modo de vida, circunstancias, etc., en que vive una persona", la alemana "*unwelt*", cuya traducción es "el espacio vital natural que rodea a un ser vivo" y la francesa "*environnement*" que equivale en castellano a "entorno"<sup>26</sup>.

La palabra ambiente se utiliza para designar genéricamente todos los sistemas posibles dentro de los cuales se integran los organismos vivos. Estos organismos, a su vez se presentan como sistemas. Por lo cual, la palabra ambiente no sólo se emplea para designar al ambiente humano, sino también todos los ambientes posibles de los sistemas de los organismos vivos en general.

<sup>26</sup> Enciclopedia Jurídica Básica cit. pos. Pereiro Ma. Delia, "Daño Ambiental en el Medio Ambiente Urbano", Ed. La Ley, Buenos Aires, 2001, p.2.

El concepto de ambiente, nos dice el autor Raúl Brañes, "se define teniendo en cuenta el conjunto de sistemas de ambientes que tiene que ver con todas las formas de vida posibles"<sup>27</sup>.

El autor Manuel A. Ayús maneja un esquema con orden de origen sucesivo que hace entender con mayor claridad lo que refiere al concepto de "Medio Ambiente".

Primeramente nos marca como inicio a la **célula**, la unidad biológica más pequeña y sencilla.

En seguida viene el **individuo**, el cual es un sistema biológico y funcional compuesto por numerosas células que pueden estar agrupadas en tejidos y órganos.

En un tercer orden marca a la **población**, la cual la considera en un sistema biológico formado por un grupo de individuos de la misma especie.

En cuarto lugar encontramos la **comunidad**, como un sistema biológico que agrupa al conjunto de poblaciones habitantes de un mismo lugar, así, una comunidad en su medio forma un sistema funcional el cual conoce como ecosistema.

La población, la comunidad y el ecosistema son competencia de la Ecología.

Y por último, entendido lo anterior, encontramos que la relación existente entre los distintos conceptos contemplados en el punto anterior nos aproxima al **Medio Ambiente**.

Ahora bien, el concepto jurídico de medio ambiente puede provenir de una postura ecologista o una medioambientalista por parte del autor que lo formule.

Así los siguientes autores definen con base a lo anterior:

**Beniamino Caravita:** se adscribe claramente en la línea ecologista, sostiene que la noción de ambiente se puede encontrar en la visión ecológica como "equilibrio ecológico"; con ello, la tutela del ambiente es la tutela del equilibrio ecológico de la biosfera o el ecosistema.

Para **Ramón Martín Mateo**, el medio ambiente incluye aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas, en definitiva el agua y el

---

<sup>27</sup> BRAÑES RAÚL, op. cit. p. 23

aire, vehículos básicos de transmisión, soporte y factores esenciales para la existencia del hombre sobre la tierra. Según este autor, su concepción se aproxima a lo que reduce el medio ambiente al ámbito del entorno natural, esto es, aire, agua, ruido y vegetación<sup>28</sup>.

Asimismo, dice el autor, el Derecho Ambiental debe partir de una justificación pragmática y racionalista, distinta de ciertas posiciones emocionales e ideológicas", en las que la naturaleza asume una función de valor absoluto y distingue que el ambiente es parte de la naturaleza y no una identificación. Él entiende por ambiente a aquellos elementos naturales de titularidad común y de características dinámicas.

**Moreno Trujillo** nos dice "el medio ambiente es el conjunto equilibrado de componentes naturales que conforman una determinada zona en un determinado momento, que representa el sustrato físico de la actividad de todo ser vivo, y es susceptible de modificación por la acción humana"<sup>29</sup>.

Por último, la **Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente** (LGEEPA) en su artículo 3º fracción I, define al ambiente como: El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados

## **F. AREA NATURAL PROTEGIDA (ANP).**

Se considera como Área Natural Protegida, aquella área silvestre en donde se ha dado determinada acción legal y/o administrativa y de manejo para garantizar su permanencia a largo plazo<sup>30</sup>.

La LGEEPA, en su artículo 3º, fracción II, define a las Áreas Naturales Protegidas como zonas del territorio nacional y aquellas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados

---

<sup>28</sup> DE MIGUEL PERALES CARLOS, "Derecho Español del Medio Ambiente", Ed. Civitas, Madrid, 2000, p. 23..

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> REGER MORALES & CRAIG MAC FARLAND cit. pos. Gutiérrez Nájera Raquel, "Introducción al Estudio del Derecho Ambiental", 4ª edición, Ed. Porrúa, México, 1998, p. 53.

por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la Ley.

Estas ANP se constituyen a través de la declaratoria que realice el Ejecutivo Federal y se deben publicar en el Diario Oficial de la Federación para considerarlas obligatorias. En la declaratoria se fijan los límites de los terrenos afectados, así como los estudios previos. En el caso en que incluyan predios con el régimen de propiedad privada o ejidal se justifica la utilidad pública para su expropiación.

Se describen los recursos naturales que pueden ser motivo de explotación a las modalidades a que ésta se debe sujetar, las actividades que podrán desarrollarse dentro del área y la prohibición expresa de aquéllas que no podrán serlo, la forma en que el área será manejada y administrada y la intervención que en cada caso tendrá la autoridad estatal o municipal.

Ahora bien, para el establecimiento y declaración de un área protegida debe atenderse a las disposiciones en la materia que tenga la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Ley de Pesca entre otras.

Ya sea para la creación, la extinción o modificación de un ANP, deben realizarse los estudios técnicos necesarios para evaluar el impacto ambiental y los efectos sobre las comunidades cercanas, por lo que los interesados pueden participar en los estudios y emitir opiniones.

El establecimiento de las áreas naturales protegidas tiene como objetivos:

- Preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones geográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles;
- Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva, asegurando la preservación y el desarrollo sustentable de la biodiversidad del territorio nacional, así como la protección y preservación de las especies que están en peligro de extinción, amenazadas, y las que estén sujetas a protección especial;
- Asegurar el desarrollo sustentable de los ecosistemas y sus elementos;

- Proporcionar un campo propicio para la investigación científica y el estudio de los ecosistemas y su equilibrio;
- Rescatar y divulgar conocimientos, prácticas y tecnologías, tradicionales o nuevas, que permitan la preservación y aprovechamiento sustentable de la biodiversidad del territorio nacional;
- Proteger poblados, vías de comunicación, instalaciones industriales y aprovechamientos agrícolas mediante zonas forestales en montañas donde se originen torrentes; y
- Proteger los entornos naturales de zonas, monumentos y vestigios arqueológicos, históricos y artísticos, así como zonas turísticas.<sup>31</sup>

La LGEEPA, en su artículo 56 bis, establece que la SEMARNAT constituirá un Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el cual está integrado por representantes de la misma, de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de instituciones académicas y centros de investigación, agrupaciones de productores y empresarios, organizaciones no gubernamentales y de otros organismos de carácter social o privado, así como personas físicas, con reconocido prestigio en la materia.

El Consejo servirá como órgano de consulta y apoyo de la Secretaría en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de la política para el establecimiento, manejo y vigilancia de las áreas naturales protegidas de su competencia.

Asimismo, el Reglamento Interior de la SEMARNAT, en su artículo 141 establece que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas estará a cargo de un Presidente y tendrá las atribuciones que en materia de ANP, competencia de la Federación, se establecen en la LGEEPA y su Reglamento en la materia.

La Comisión se encuentra conformada por los servidores públicos y unidades administrativas siguientes<sup>32</sup>:

---

<sup>31</sup> QUINTANA VALTIERRA JESUS, "Derecho Ambiental Mexicano", Ed. Porrúa, México, 2000, p. 186.

<sup>32</sup> Reglamento Interior de la SEMARNAT, Capítulo Décimo Segundo, Artículo 142.

- I. Presidente;
- II. Dirección General de Desarrollo Institucional y Promoción;
- III. Dirección General de Manejo para la Conservación;
- IV. Dirección de Asuntos Jurídicos;
- V. Dirección Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional;
- VI. Dirección de Evaluación y Seguimiento;
- VII. Direcciones de Áreas Naturales Protegidas o Direcciones Regionales, y
- VIII. Dirección General de Conservación para el Desarrollo.

La LGEEPA en su artículo 46 considera como ANP a las siguientes:

- 1) Reservas de la biosferas;
- 2) Parques nacionales;
- 3) Monumentos naturales;
- 4) Áreas de protección de recursos naturales;
- 5) Áreas de protección de flora y fauna;
- 6) Santuarios;
- 7) Parques y reservas estatales; y

**8) Zonas de preservación ecológica de los centros de población.**

Hacemos énfasis en el último punto ya que para el desarrollo de nuestro trabajo nos será útil más adelante.

Los anteriores son de competencia de la Federación, también establece el mismo ordenamiento que los Gobiernos de los Estados y del Distrito Federal, en los términos que establezca la legislación local en la materia, podrán establecer parques y reservas estatales en áreas relevantes a nivel de las entidades federativas. Dichos parques y

reservas no podrán establecerse en zonas previamente declaradas como áreas naturales protegidas de competencia de la Federación, salvo que se trate de las señaladas como Áreas de Protección de Recursos Naturales. También corresponde a los municipios establecer las zonas de preservación ecológicas de los centros de población, conforme a lo previsto en la legislación local.

### **G. SUELO DE CONSERVACIÓN.**

Para hablar de Suelo de Conservación, debemos entender primeramente lo referente a "Reserva Ecológica". Reserva significa guardar algo para el futuro, o bien, en nuestro caso destinar un lugar o una cosa de un modo exclusivo para uso o persona determinados. Conociendo ya el significado del término "ecología", concluimos que el sentido de la expresión reserva ecológica se refiere "a territorios o lugares superficiales o subterráneos, terrestres o acuáticos que presentan uno o varios ecosistemas, generalmente poco o nada transformados por la explotación y la ocupación humana, que por razones de interés general, se sustraen de la libre intervención del hombre y se sitúan bajo el control de los poderes públicos con el fin de garantizar su conservación y protección"<sup>33</sup>.

El Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal señala que el Suelo de Conservación es la denominación que se le da al Área Rural del Distrito Federal. El Suelo de Conservación es una región crítica para el bienestar de los habitantes de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México por los servicios ambientales que presta. Estos servicios son componentes e interacciones que ocurren en la naturaleza y que contribuyen al bienestar humano, sin importar si son susceptibles de apropiación o no.

El funcionamiento natural de los ecosistemas y agroecosistemas del Suelo de Conservación es fundamental para el mantenimiento del ciclo hidrológico de la Cuenca de México, ya que abarca las zonas más importantes para la recarga del acuífero. Además, la vegetación natural regula los escurrimientos superficiales y protege al suelo de la erosión hídrica y eólica. Asimismo, es una región prioritaria para la conservación de la diversidad

---

<sup>33</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", 15ª edición, Ed. Porrúa, México, Tomo P - Z, 2001, p. 3336.

biológica, especialmente por la diversidad de tipos de vegetación que contiene y su riqueza de vertebrados terrestres. En relación con las actividades productivas, la agricultura y la ganadería abarcan las mayores extensiones y ocupan una proporción significativa de las actividades de la población que habitan las zonas rurales del D. F. Igualmente, los bosques proveen recursos maderables y no maderables a las comunidades rurales de la región. Por último, el Suelo de Conservación provee diversas oportunidades de recreación a los habitantes de la Ciudad de México<sup>34</sup>.

Sin embargo, en el Suelo de Conservación también ocurren problemas que afectan la calidad de vida de la población del Distrito Federal y a la zona metropolitana, entre los cuales se encuentran:

- Pérdida de zonas con vegetación natural indispensables para la infiltración y la recarga del acuífero del subsuelo;
- **Establecimiento de asentamientos humanos irregulares;**
- Pérdida de la biodiversidad;
- Pérdida de superficies de Áreas Naturales Protegidas;
- Cambio de uso de suelo;
- Deforestación; entre otros.

Remarcamos la problemática del establecimiento de asentamientos humanos irregulares, ya que el objeto de nuestro estudio recae principalmente en ésta.

---

<sup>34</sup> GACETA OFICIAL DEL D. F. "Decreto de Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal", p. 13



## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **NOCIONES HISTÓRICAS**

- A. Evolución de la propiedad agraria en México.
  - 1. Época de la Conquista.
  - 2. Época de la Revolución Mexicana.
- B. Organización de las tierras en comunidades en Milpa Alta en la época de la Conquista.
- C. Repercusiones en la tenencia de la tierra a raíz de la Revolución Mexicana en Milpa Alta.
- D. La propiedad de la tierra después del Decreto Presidencial en 1952 en Milpa Alta.
- E. Evolución del Derecho Ambiental en México.

## CAPITULO SEGUNDO

### *NOCIONES HISTÓRICAS*

El presente capítulo es parte fundamental en nuestro tema de estudio, ya que dentro de las nociones históricas entraremos en el estudio de la evolución de la tenencia de la tierra y así conociéndola nos resultará más fácil entender de donde se deriva una de las mayores problemáticas en la Delegación Milpa Alta. En ésta aún se cuenta con los tres regímenes de propiedad de la tierra fundamentadas en el artículo 27 Constitucional: privada, comunal y ejidal.

La propiedad privada en materia agraria se encuentra sujeta a una serie de reglas que encontramos tanto en el artículo antes citado, como en la Ley Agraria del 26 de febrero de 1992, por lo que al referirnos a ella lo haremos como "pequeña propiedad" para aludir a esa forma de tenencia de la tierra sometida a limitaciones en cuanto a su extensión.

En cuanto a la propiedad comunal, en sentido estricto es "aquella propiedad atribuida con las limitaciones constitucionales, a rancharías, condueñazgos, pueblos, tribus, congregaciones y demás comunidades precisamente para ser explotada en común"<sup>1</sup>. Es la propiedad de las llamadas comunidades indígenas – antes de ser explotada bajo un régimen individualizado en todo o en parte – que es otra de las posibilidades previstas en la legislación agraria.

Por su parte, la propiedad ejidal se encuentra directamente vinculada al procedimiento de dotación de tierras y aguas, que fuera el instrumento principal del programa de reparto agrario derivado de la Revolución Mexicana. Es importante señalar que este reparto era la acción y efectos de los diversos procedimientos agrarios existentes hasta antes de la reforma al artículo 27 constitucional publicada en el Diario Oficial del 6 de enero de 1992 y de la expedición de la nueva Ley Agraria ese mismo año.

---

<sup>1</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", 15ª edición, Ed. Porrúa, México, Tomo P – Z, 2001, p. 3631.

Estos procedimientos tenían por objetivo la dotación de tierras o, en su caso, la ampliación de las ya dotadas a favor de ejidos y comunidades. El reparto de tierras y la restitución eran la esencia de la reforma agraria, el medio ideado hasta 1992 para hacer justicia entre el campesinado mexicano, año en que se puso fin al reparto agrario.

#### **A. EVOLUCIÓN DE LA PROPIEDAD AGRARIA EN MÉXICO.**

Para hablar de esta evolución en nuestro país, es necesario remontarnos a la organización tanto jurídica como agraria que existía antes de la conquista. En esta época el territorio de Anáhuac estaba sometido al gobierno de una Federación, integrada por varios señoríos, de los cuales los más importantes eran el de Tenochtitlán, el de Texcoco y el de Tlacopan. La vida de los pueblos se regía por la costumbre, la cual se amoldaba espontáneamente a las necesidades humanas, por ello el derecho autóctono era consuetudinario. Se caracterizaba por ser funcional y relativo. Se basaban del concepto que tenían del hombre como funcionario de la colectividad, lo cual implicaba una idea de servicio de cada individuo en beneficio de la comunidad.

En cuanto a su organización agraria existían, hasta antes de la conquista, seis formas de propiedad, tres de dominio público y tres de dominio privado. Las de **dominio público** eran: 1.- Tecpantlalli, pertenecían al rey (Tlatoani), eran tierras del Estado que se dedicaban a servicios concretos del palacio; 2.- Teotlalli, las tierras de los dioses o sagradas, eran trabajadas por los mayeques y macehuales; 3.- Itonalli, que eran tierras que servían para el mantenimiento de los soldados tenochcas de las guarniciones; las tierras que se dedicaban al mantenimiento del ejército en tiempos de guerra se llamaban milchimalli o cacalomilli; ambas eran trabajadas por los tributarios. Las tierras de **dominio privado** eran: 1.- Las tierras patrimoniales del Tlatoani; 2.- Pilalli, tierras de los nobles también llamadas Tecpillalli; y 3.- Altepetlalli y Calpullalli, tierras del común del pueblo. Los pueblos se dividían en parcialidades o campan, las parcialidades en calpullis o barrios y los barrios en calles o tlaxilocalis.

Sólo el rey podía disponer de sus propiedades sin limitación alguna, transmitir las en todo o en parte por donación y enajenarlas o darlas en usufructo, aunque siempre se ajustaba por propia voluntad a las tradiciones y costumbres del caso.

La propiedad de los pueblos tuvo su origen cuando las tribus que vinieron del norte, ocuparon el territorio elegido como residencia definitiva. Los grupos descendientes de una misma cepa se apropiaron de las tierras necesarias para su subsistencia formando secciones o barrios a los que se dio el nombre de chinacalli o calpulli, palabra que significa barrio de gente conocida o linaje antiguo, y a las tierras que les pertenecía, calpullalli, que significa tierra del calpulli <sup>2</sup>.

En la época de Techitlala, y con el objeto de destruir la unidad de los calpulli, fundada en el parentesco o linaje, para evitar que sus habitantes se entendieran fácilmente en un levantamiento, se mandó que de cada pueblo saliera cierto número de personas y que fuesen a vivir a otros pueblos de distintas familias, de los que a su vez salía igual número de pobladores a ocupar las tierras y hogares abandonados por aquellos en acatamiento de la orden real. Debido a este intercambio, en lo sucesivo los calpulli quedaron como propietarios de las tierras que cada uno comprendía, según la primitiva distribución, pero los usufructuarios ya no fueron gente de la misma cepa, sino simples vecinos del barrio<sup>3</sup>.

El calpulli constituía la unidad territorial, militar, económica, política y religiosa de la sociedad. Cada uno contaba con su propio gobierno encabezado por una asamblea presidida por dos autoridades: el calpuleh (administrador del calpulli), y el teachcauh (hermano mayor), ejecutor e instructor de la juventud, llamado también tecuhtli (señor). Tenía sus leyes, costumbres y tradiciones particulares y sus miembros debían ser juzgados conforme a ellas. Todo miembro activo del calpulli tenía derecho a una parcela o milpa, proporcionada a sus necesidades. Si no la cultivaba en dos años consecutivos, se consideraba libre o abandonada y pasaba a poder de nuevas familias. Además de las milpas de particulares, existían las tierras del calpulli, que comprendían ciertas

---

<sup>2</sup> ALONSO DE ZORITA, cit. pos. Rincón Serrano Romeo, "El Ejido Mexicano", Edición del 25 aniversario 1954/1979, Ed. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1980, p.23.

<sup>3</sup> MENDIETA Y NÚÑEZ LUCIO, "El problema agrario en México", 22ª edición, Ed. Porrúa, México, 1985, p. 7.

extensiones, con las aguas, bosques y pastales reservadas al servicio de la comunidad y se llamaban altepetalli (tierras del pueblo).

Las tierras del pueblo no tenían cercos, y eran labradas por riguroso turno llamado tequiyo o faena, de acuerdo con las normas establecidas por la tradición local y por decisiones de la autoridad del calpulli. Dicha labor era considerada como derecho de los miembros del calpulli y como obligación de todos sus habitantes. Los productos de estas tierras eran de beneficio colectivo, reservándose una parte para los enfermos, ancianos y caminantes; se guardaban en el almacén (petlascalco).

### 1. Época de la Conquista.

Los reyes de España fundaron su derecho de propiedad sobre la Nueva España, en las bulas de Alejandro Sexto, y en "otros justos y legítimos títulos", y con base en tal derecho legislaron sobre las diferentes formas como podía adquirirse la propiedad de las nuevas tierras <sup>4</sup>.

Las ordenes de Don Fernando V, dadas el 18 de junio y el 19 de agosto de 1513, otorgaron a los españoles, una vez cumplidos los requisitos para convertirse en propietarios de la tierra, la facultad "para de ahí en adelante las puedan vender y hacer de ellas de su voluntad libremente, como cosa suya propia", constituyéndose así la propiedad privada en la Nueva España. No obstante, el gobierno español expidió varias leyes tendientes a proteger tanto los bienes como la integridad física de los indios, entre ellas las Leyes de Indias, cuyo contenido limitaba los derechos de los colonizadores españoles en relación con la población indígena y se reconocían sus tradiciones comunales.

Las diferentes formas y títulos establecidos por los reyes españoles, para poder convertirse en **propietario individual** de tierras en la Colonia, fueron:

- a) Las mercedes. Mediante mercedes reales se daban a los conquistadores y colonizadores tierras para sembrar, variando la extensión en razón de los servicios

---

<sup>4</sup> ROMEO R. Op. Cit. p. 25.

prestados a la Corona. Las mercedes se otorgaban con carácter provisional, mientras el titular cumplía con los requisitos de residencia y de labranza, acreditados los cuales se confirmaba la propiedad.

- b) La caballería. Cuando la merced se daba a un soldado de caballería, la extensión de tierra que se le entregaba recibía el nombre de caballería.
- c) La peonía. Cuando la merced se otorgaba a un soldado de infantería recibía el nombre de peonía, y su extensión era la de la quinta parte de una caballería.
- d) Las suertes. La suerte era de un solar de 10-69-87 has., que se daba en suerte a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación o en simple merced.
- e) La compraventa. Esta forma de adquirir la propiedad operaba cuando las tierras eran objeto de enajenación por el tesoro real o por particulares.
- f) La confirmación. Era un medio de regularizar las propiedades por acuerdo real, cuando el que poseía las tierras carecía de títulos sobre ellas o le habían sido tituladas en forma indebida.
- g) La composición. A los que habían poseído tierras en exceso durante diez años y lo acreditaban con prueba testimonial, si su solicitud no derivaba perjuicio para indios, se les despachaban nuevos títulos sobre los excedentes, mediante el pago de la suma moderada que se fijara como valor de la tierra. Las composiciones fueron individuales y colectivas, debiéndose admitir con prelación las composiciones solicitadas por comunidades de indios.
- h) Las capitulaciones. La capitulación se otorgaba a una persona que se comprometía a colonizar y fundar un pueblo, y en pago se le daba determinada cantidad de tierras.

Las leyes de Indias reconocieron cinco tipos de **propiedad colectiva** entre los indígenas: el fundo legal, el ejido, los propios, las tierras de común repartimiento y los

montes, pastos y aguas. Para facilitar la propagación de la fé católica, los reyes españoles ordenaron que los indios fuesen reducidos a pueblos. El 19 de febrero de 1560, Felipe II, en la Ley IX, Título III, Libro IV de las Leyes de Indias, estableció que "con más prontitud y voluntad se reducirán a poblaciones los indios, si no se le quitan las tierras y granjerías que tuvieran en los sitios que dejasen. Mandamos que en esto no se haga novedad y se les conserven como las hubieren tenido antes para que las cultiven y traten de su aprovechamiento"<sup>5</sup>. Las reducciones de indios debían tener, al igual que los pueblos españoles, casco o fundo legal, ejido, propio, tierras de común repartimiento y montes, pastos y aguas.

- a) El fundo legal. Era el casco del pueblo, el terreno donde se asentaba la población, con su iglesia, edificios públicos y casas de los vecinos. Mediante Cédula Real de 12 de julio de 1695, se dispuso que las 600 varas a los cuatro vientos que delimitaban el fundo, se contaran desde la iglesia del centro del pueblo.
- b) El propio. Esta institución, como las anteriores, nos dice Martha Chávez, de origen español, también coincide con el altepetlalli mexicano, porque los productos que se obtenían de las tierras que lo formaban, se dedicaban a sufragar los gastos públicos. Las tierras que formaban el propio, eran también inajenables y se cultivaban colectivamente, como el altepetlalli en época prehispánica, a diferencia de España, en donde el Ayuntamiento daba el propio en censo o arrendamiento<sup>6</sup>.
- c) Las tierras de común repartimiento. Estas tierras también se conocieron como tierras de comunidad o parcialidad. Eran de propiedad comunal, pero su disfrute era individual. Se consideraba que estaban formadas por extensiones de una suerte, las cuales se sorteaban por el Ayuntamiento entre los habitantes del pueblo, para que las cultivaran.
- d) Montes, pastos y aguas. En Cédula expedida en 1523, Carlos V estableció que españoles e indígenas debían disfrutar en común de los montes, los pastos y las

---

<sup>5</sup> CHÁVEZ P. DE VELÁZQUEZ MARTHA, "El derecho agrario en México", 12ª edición, Ed. Porrúa, México, 1999, p.208.

<sup>6</sup> Idem p.210.

aguas. Esta disposición se reiteró en la Ley V, Título VII, Libro IV, los días 15 de abril y 18 de octubre de 1541, por el propio Emperador Carlos V. En ella se dice: "mandamos que el uso de todos los pastos, montes y aguas de las provincias de las Indias sea en común a todos los vecinos de ellas"<sup>7</sup>.

En las primeras Leyes de Indias se ordenó que cuando se fundaran poblaciones, se señalara "exido competente para el pueblo y dehesas para tierras y propios". La Ley XIII, dictada en 1523, establece que "Los *exidos* sean en tan competente distancia, que si creciere la población, siempre quede bastante espacio para que la gente se pueda recrear y salir los ganados sin hacer daño". A su vez la Ley XIV, también de 1523, ordena que "Habiendo señalado competente cantidad de tierra para *exido* de la población, y su crecimiento, en conformidad con lo proveído, señalen los que tuvieren la facultad para hacer el descubrimiento y nueva población dehesas, que confinen con los *exidos* en que pastar los bueyes de labor, caballos, ganados..."<sup>8</sup>. En España la dehesa fue el lugar donde se llevaba a pastar el ganado, y se instituyó con la misma naturaleza y modalidades del ejido.

En la Nueva España, las disposiciones relativas a dehesas y ejidos españoles rigieron inicialmente pero, nos dice Martha Chávez, por la dinámica social de la Colonia, los españoles, preocupados por adquirir enormes propiedades individuales, concedieron poca importancia a las propiedades de sus pueblos, lo que ocasionó que en la legislación posterior dejara de hablarse de dehesa, y el ejido se convirtió en lugar para que pastaran los ganados.

En resumen y limitándonos a la propiedad comunal o colectiva de los pueblos de la Nueva España, de acuerdo con las Leyes de Indias, los pueblos eran dueños:

- a) Del casco o fundo legal;

---

<sup>7</sup> Idem

<sup>8</sup> MANUEL FABILA, cit. pos. Rincón, op. cit., p. 8.



- b) De tierras comunales de labor llamadas propios, que se trabajaban en beneficio del pueblo;
- c) De tierras de labor de común repartimiento, las cuales se repartían entre los vecinos del pueblo para que se trabajaran individualmente en parcelas, en beneficio de cada adjudicatario;
- d) De montes, pastos y aguas que se disfrutaban en común por los vecinos del pueblo; y
- e) De ejidos, para que los indios pudieran tener sus ganados sin que se revolvieran con los de los españoles.

Sobre el fundo, los ejidos y los propios ningún indio en particular tenía derechos de propiedad; el fundo y los propios eran propiedad pública, concedidos a la entidad moral del pueblo y no a personas determinadas, y en cuanto a los ejidos, se hallaban en la misma categoría.

Las Leyes de Indias reglamentaron las propiedades de los pueblos en forma muy similar a la organización jurídica, administrativa y económica de las comunidades indígenas existentes, por lo que en general la organización de éstas siguió funcionando sin mayores modificaciones durante la Colonia, en los lugares en los que sus propiedades fueron respetadas. Estas leyes, ya fueren impositivas o prohibitivas, tendían a proteger la propiedad particular y comunal de los indios; pero a pesar de ellas, dada la codicia y ambición de los españoles, la propiedad indígena se fue resquebrajando, a pesar de las enérgicas disposiciones.

A causa de la pésima distribución de la riqueza, del descontento de los criollos y de los nativos y de la agitación que amenazaba a la Nueva España, la Corona tuvo que dictar diversas leyes tendientes a resolver el problema agrario que afectaba a los indios, ordenando que se les repartieran tierras; pero ni estas leyes pudieron detener los movimientos de emancipación nacional, toda vez que las clases oprimidas estaban

cansadas de pedir y no conseguir justicia y era demasiado grande su escepticismo en relación con la aplicación de las Leyes de Indias. El problema agrario fue una de las tantas causas que motivaron la lucha por la Independencia, ya que los indios fueron desposeídos de sus tierras, ya que las pocas que tenían apenas si alcanzaban a satisfacer sus necesidades, más todavía, tenían que pagar altos tributos por ellas. Sin embargo, a pesar del triunfo del movimiento por la Independencia desde el punto de vista político, el latifundio y la desigualdad de clases siguieron vigentes.

En el México independiente el nuevo gobierno hizo caso omiso de la injusta distribución de la tierra, considerando que sólo estaba mal repartida entre la población, por lo que procedió a implantar una política colonizadora. La propiedad comunal de los indios seguía sufriendo serias disminuciones, conforme a la legislación de los nuevos gobiernos, dirigida contra los intereses de las comunidades. En cambio, el latifundio eclesiástico iba en aumento; grandes extensiones de terreno se acumulaban en manos de la iglesia, la cual descuidaba su cultivo y explotación, impidiendo y perjudicando con ello el progreso del país. Con ello la propiedad comunal fue sustituida por el latifundio y la hacienda crecía cada vez más, haciendo depender al indígena del latifundismo.

Más adelante, durante la época del porfiriato se implantó también una política colonizadora, que resultó destructiva para las ya pocas comunidades existentes, provocando levantamientos y guerras. En 1875 se expidió la Ley de Colonización que autorizaba la formación de compañías deslindadoras para medir y deslindar terrenos baldíos.

Entre el periodo de 1879 y 1910 es notorio el desarrollo del latifundismo local y el de las compañías extranjeras, a base del saqueo que sufrieron las comunidades y las pequeñas propiedades<sup>9</sup>. En consecuencia, la situación de miseria de los campesinos se recrudeció aún más, así como el incesante despojo de sus tierras que sufrían los indios por

---

<sup>9</sup> Para 1910 la situación respecto a la posesión de la tierra era la siguiente: había aproximadamente 830 hacendados que poseían el 97 % de la tierra y 410 345 agricultores con el 3 % restante, mientras que 3 123 975 jornaleros (o sea el 96.9 % de los jefes de familia rural) no poseían tierras. ZARAGOZA JOSE LUIS, "El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico", Ed. Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1980, p. 3.

parte de los terratenientes y latifundistas<sup>10</sup>. Fueron éstos los motivos principales que gestaron la Revolución Mexicana.

## **2. Época de la Revolución Mexicana.**

Hacia 1910 la estructura agraria semifeudal, incluía además de los hacendados y muy pequeños agricultores, a los campesinos arrendatarios, que pagaban en dinero o en especie el derecho de sembrar las tierras de la hacienda; al aparcerero, que recibía del patrón una porción de tierra, parte de la semilla y a veces los instrumentos de labranza, trabajaba rudamente y el fruto de la cosecha lo repartía con el amo. El aparcerero, lo mismo que el peón acasillado, en circunstancias precarias: cuando la cosecha no rendía lo suficiente, acudían al amo en demanda de préstamos, lo que los ligaba aún más a la hacienda, cuya policía especial se encargaba de evitar su fuga o desertión. El préstamo era una de las vías para mantener sujetos a los peones y aparceros durante toda su vida. A medida que la deuda iba creciendo, ésta pasaba de padres a hijos, a nietos y llegaba hasta la quinta generación.

Había otra categoría de trabajadores en la hacienda, que eran los baldillos quienes trabajaban en ella cierto número de días a cambio de poder sembrar en los desmontes; desposeídos de tierra y vivienda, dependían para su subsistencia de la voluntad del dueño de la hacienda, ya que sólo éste podía suministrar la parcela necesaria para sembrar y cosechar; pagaba esa merced con su servicio personal sin recibir salario alguno, estaba siempre en riesgo de convertirse en peón acasillado y su degradación o sumisión, que siempre involucraba la servidumbre de su esposa y de sus hijos, lo colocaba en condiciones de extrema inferioridad.

Aparentemente la situación del peón acasillado con relación a los demás, era ligeramente mejor. El peón acasillado era un trabajador asalariado que prestaba sus

---

<sup>10</sup> Un ejemplo de esa concentración de la tierra es el caso del señor Terrazas en Chihuahua, que controlaba aproximadamente 6 000 000 hectáreas de propiedad privada. Se estima que 269 extranjeros eran dueños de 32 millones de hectáreas. SILVA HERZOG JESÚS, "El Agrarismo Mexicano y la Reforma Agraria", 2ª edición, 7ª reimpresión, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1972, p. 125.

servicios en las tierras cultivadas directamente por la hacienda; vivía permanentemente en ella y además de su salario, recibía como complemento la cantidad de maíz indispensable para su subsistencia y la de su familia; lo adquiría en la tienda de raya, donde también compraba lo que necesitaba para comer y vestir; además tenía una pequeña parcela llamada pegujal que le cedía el hacendado.

En la hacienda se contaba con otro tipo de peones, los no acasillados, trabajadores temporales cuya residencia se fijaba en la hacienda sólo durante el tiempo de la labor agrícola; el resto lo pasaban en sus propias casas a la espera de otro trabajo sin que le importara al hacendado; no tenían derecho ni al pegujal ni al maíz, sino simplemente al salario que devengaban durante la época en que los ocupaban, o sea al iniciarse y al concluir el cultivo. Un peón en esas condiciones podía ser deudor de la hacienda y estaba obligado a permanecer en las cercanías de la hacienda en el poblado o en casas que la misma hacienda tenía dispuestas para ellos.

Desde luego, la situación no era igual en toda la República, había diferencias zonales; se sabe que en el centro del país había preferencia por mantener el menor número de peones acasillados, dado que la concentración demográfica era suficiente para mantener una oferta de mano de obra permanente que la hacienda empleaba cuando lo requería; en cambio, en el norte, por ser una zona muy despoblada, se prefería la institución de los peones acasillados.

En la iniciación del movimiento revolucionario juegan un papel de gran importancia ciertos grupos políticos, como el de los hermanos Flores Magón, quienes se dedican, durante la última década del periodo porfirista, a politizar y movilizar a la población. Algunos de sus militantes dirigen las huelgas de Río Blanco y Cananea; los levantamientos campesinos parcialmente estuvieron auspiciados por los grupos ligados a Flores Magón. En el programa de este grupo político que se conoce como Plan de San Luis Missouri, se asienta la posición que el Partido Liberal Mexicano adopta respecto al problema agrario y la forma de resolverlo.

Francisco I. Madero, en el Plan de San Luis Potosí, se propone restituírle las tierras a todos los pueblos que fueron despojados y promete a todos aquellos núcleos de población a quienes les fueron arrebatadas sus tierras, que serían indemnizados por los perjuicios sufridos. Ya siendo presidente Madero, en carta que dirige al periódico "Imparcial", contestando una acusación que lanzaba, dice: "la única promesa que hasta ahora no se ha cumplido en toda su amplitud, es la relativa a la restitución de los terrenos a los que habían sido despojados de ellos de un modo arbitrario, pues desde el momento en que se modificó el Plan de San Luis Potosí en virtud de los tratados de Ciudad Juárez, con toda ventaja para la nación, debía el nuevo gobierno ajustar todos sus actos a la Ley y reconocer como válidos los fallos de los tribunales y legitimizar la administración Privada"<sup>11</sup>.

Sin embargo Madero tenía una visión muy clara de lo que él entendía por reforma agraria, y en el mismo periódico lo clarifica: "siempre he abogado por la pequeña propiedad, pero eso no quiere decir que se vaya a despojar de sus propiedades a ningún terrateniente, una cosa es crear la pequeña propiedad por medio de un esfuerzo constante y otra es repartir las grandes propiedades, lo cual nunca he pensado ni ofrecido en ninguno de mis discursos y proclamas, sería completamente absurdo que el gobierno fuera a adquirir todas las grandes propiedades para repartirlas gratis entre pequeños propietarios que es como se concibe generalmente el reparto de tierras"<sup>12</sup>.

La concepción que tenía Madero era, por un lado que la reforma agraria debía sustentarse sobre la base de la propiedad privada que, a su vez, no podía ser generada por la acción del Estado sino simplemente auspiciada, para que los grandes terratenientes fraccionasen sus tierras y con el tiempo se llegase a formar la propiedad privada y la evolución de la propia agricultura.

---

<sup>11</sup> GILDARDO MAGAÑA, cit. pos. Zaragoza José L., Op. Cit. p.6.

<sup>12</sup> Idem.

## **B. ORGANIZACIÓN DE LAS TIERRAS EN COMUNIDADES EN MILPA ALTA EN LA ÉPOCA DE LA CONQUISTA.**

Ahora que tenemos un panorama histórico de lo que acontecía en el país tanto en la época de la conquista como en la época revolucionaria, hablemos un poco acerca de lo que transcurría en el lugar de nuestro tema de estudio en estas mismas etapas.

En el siglo XII los chichimecas llegaron al valle y se asentaron en la zona de la actual Delegación Milpa Alta, para 1440 estos grupos fueron sometidos por los aztecas que se instalan en este territorio.

Las tierras que hoy forman la Delegación fueron otorgadas a Cuacoyoltecatl en la época azteca, quien realizó un recorrido para delimitar las tierras y formar de esta manera el perímetro de lo que actualmente es la Delegación.

En 1483 conducidos por Hueyitlahuelanqueh, siete grupos aztecas sometieron a las tribus chichimecas, entonces pobladoras de ese territorio.

Colocó a las siete tribus en cuatro barrios de la actual Milpa Alta, y en tres poblados, los barrios son: San Mateo, La Yeyecatlama, Santa Cruz y la Tepetztlalli de los Ángeles, fundó además los poblados por medio de las tribus, Atlahuipilli el pueblo de Tecomitl; Hueyitacael de Ixtayopan y Atlimanqui el de Tuyehualco.

El caudillo azteca les asignó a los chichimecas diversas extensiones de su territorio, fundando los poblados de Atocpan, Oztotepec, Tlacotenco, Tlacoyucan, Tepenahuac, Tecoxpa, Miacatlán, Ohtenco y el barrio que se denominó más tarde La Concepción. Su hijo Hueyitlahuilli fue su sucesor, con su muerte en 1528 termina la dominación azteca.

Juan Saucedo fue el primer emisario del gobierno español, quien llevó consigo en 1529 el primer documento de reconocimiento legal de las posesiones indígenas.

El 15 de agosto de 1532, día de Santa María de la Asunción, se bendicen los lugares para el establecimiento de los pueblos, mismos que actualmente llevan los nombres de Milpa Alta, Atocpan, Oztotepec, Tlacotenco, Tlacoyucan, Tepenahuac, Tecoxpa, Miacatlán, Ohtenco. Se nombró a esta región Milpas de Xochimilco, que a lo largo de los años ha recibido los nombres de Milapan, la Asunción Milpa Alta y Milpa Alta. Se inició la tradición de la producción agrícola.

La época virreinal fue una etapa de aparente estabilidad, durante este periodo estuvo supeditada administrativa y religiosamente a la jurisdicción de Xochimilco hasta 1787, fecha en que pasó a depender de la intendencia de México.

Al declararse la independencia quedó comprendida en el Estado de México hasta el 16 de enero de 1854, fecha en que se decreta la ampliación del Distrito Federal; en 1862 se integra al Partido de Xochimilco; en 1864 con la formación del Partido de Tlalpan, Milpa Alta y San Pedro Atocpan quedan integradas a ese territorio, nuevamente en 1899 se suman a la Prefectura de Xochimilco y finalmente el 26 de marzo de 1903, el Distrito Federal establece su división en trece municipalidades, incluyendo a Milpa Alta.

### **C. REPERCUSIONES EN LA TENENCIA DE LA TIERRA A RAÍZ DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA EN MILPA ALTA.**

Durante el porfiriato los comuneros vieron a su bosque convertirse en parque recreativo del dictador y sus allegados. También presenciaron la construcción de un ferrocarril en el seno del bosque, el cual serviría a los hombres de la dictadura porfirista para saquear los productos madereros.

El pueblo milpaltense tiene participación activa en la gesta revolucionaria de 1910. En San Pablo Oztotepec, Emiliano Zapata ratificó el Plan de Ayala. Algunos de sus hombres tuvieron brillante participación, como el general Ayate de San Jerónimo Miacatlán, aunque al final de la lucha vieron frustrados sus ideales por la interrupción, por muchos conocidos, de los objetivos de la revolución.

En el año de 1937, les fueron devueltas sus tierras a los pueblos, en forma de restitución ejidal, las cuales les habían sido arrebatadas por la Hacienda de Santa Fe Tetelco.

Con la concesión de los bosques del D. F. a la compañía papeler Loreto y Peña Pobre, para remediar la escasez de papel en México durante la segunda guerra mundial, la represión se desata en el bosque de Milpa Alta. Bajo el pretexto de cuidar los recursos naturales, los campesinos son constantemente asaltados por los guardias forestales, verdaderos guardias blancas, al servicio de la compañía papeler y avalados por la representación comunal, que en el transcurso del proceso histórico de la comunidad se fue divorciando de la comunidad, hasta convertirse en un ente totalmente extraño. Este fenómeno se agudizó con la transformación de la comunidad en Delegación, contrariamente a lo que sucedía en el pasado, cuando el representante comunal era la máxima autoridad.

Esta situación alcanza su máximo punto en 1973, cuando el representante comunal, Daniel Chicharo Aguilar, se atribuye el derecho de vender una parte del bosque comunal para la construcción de casas habitación, lo que ponía en peligro la integridad de la comunidad.

Ante esto, los comuneros hicieron oír sus protestas y, al no recibir respuesta, el 5 de febrero de 1973 se presentaron en el lugar de los hechos para impedir que se siguiera realizando el despojo.

En el transcurso de esta etapa de la vida de la comunidad, las nuevas generaciones se suman a la lucha por su sobre vivencia, reafirmando así su conciencia histórica. Esto los condujo a la recuperación, en el año de 1979, de la representación comunal, que al haber escapado del control de los comuneros fue utilizada por algunos representantes para su enriquecimiento personal y el de sus seguidores.



Doce son los pueblos que forman la Delegación de Milpa Alta, pero nueve son los herederos históricos de la propiedad y las tradiciones comunales. Al ser una comunidad eminentemente rural, Milpa Alta ha sido uno de los abastecedores de la Ciudad de México desde los productores madereros extraídos del bosque por los comuneros, que luego eran vendidos en los alrededores de la ciudad, hasta la producción nopalera, aparecida después de 1950 y que, posteriormente, adquirió un gran desarrollo debido en parte al desplazamiento que sufren los productos madereros en la construcción de casas habitación.

También se cultivan maíz y frijol y se intentó, a mediados del siglo pasado, la explotación del maguey, del cual se extrae pulque pero fracasó debido a la aplicación de impuestos. Sin embargo no hay que creer que se trata de la sustitución de una actividad por otra. Son actividades que se complementan, donde una de ellas, en determinada etapa, desempeña el papel central. Además, en los últimos 30 años, los comuneros milpaltenses han obtenido empleos en la Ciudad de México.

#### **D. LA PROPIEDAD DE LA TIERRA DESPUÉS DEL DECRETO PRESIDENCIAL EN 1952 EN MILPA ALTA.**

A lo largo de su existencia, la comunidad ha atravesado por múltiples problemas, algunos de los cuales fueron resueltos en su momento, en tanto que otros trascendieron a través de los siglos y llegaron a los años presentes, como ha sucedido con el problema de San Salvador Cuauhtenco. Perteneciendo a la jurisdicción de Xochimilco, en el año de 1758, los habitantes de la comunidad de Milpa Alta hacían un recorrido por los límites y mojoneras del territorio de la comunidad en compañía del representante de la autoridad colonial, cuando se vieron interrumpidos por el pueblo de San Salvador Cuauhtenco, que reclamaba la posesión de una porción del territorio ubicada en la parte poniente. Presentaron el testimonio de restitución hecho a su favor en el año de 1746 por el alcalde mayor de Xochimilco, sin haber tomado en cuenta la existencia de dos diligencias de posesión a favor de Milpa Alta, una dictada en septiembre de 1736 y la otra en abril de 1745. El mismo año de 1758, los de Milpa Alta establecieron un convenio con los de San

Salvador; obligados por la necesidad de extraer agua del manantial ubicado en el paraje denominado Tulmiac, que estaba dentro de las tierras reclamadas.

La división de la comunidad en municipios trajo consigo la división del territorio, como lo pretendió San Pedro Atocpan en 1841, proposición que afortunadamente no llegó a realizarse.

La resolución presidencial del 23 de abril de 1952<sup>13</sup> señala, en un lenguaje un tanto confuso, que "aunque el poblado de Milpa Alta carecía de títulos originales, la Oficina de Paleografía, al estudiar el testimonio...que fué expedido por el Archivo General de la Nación el 27 de diciembre de 1869, y que los interesados aportaron como documento de prueba, en el dictamen paleográfico que la misma oficina formuló el 21 de noviembre de 1921, informó que los títulos que amparan la propiedad de los terrenos comunales del propio poblado de Milpa Alta, son auténticos". Los dos principales resolutivos fueron: se declaró "inexistente el conflicto por límites entre Milpa Alta y San Salvador Cuauhtenco" y "se reconocen y titulan 17,994 hectáreas a los nueve poblados de Milpa Alta".

El 10 de noviembre de 1952 la comunidad de Milpa Alta promovió un juicio de inconformidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación quedando registrado bajo el número 19/52 en virtud de que la Resolución Presidencial antes mencionada no le reconoció la totalidad de la superficie, que según la comunidad, amparaban sus títulos<sup>14</sup>.

Un año después, en marzo de 1953, el poder ejecutivo emitió otra resolución referida al poblado de San Salvador Cuauhtenco en la que asienta que los títulos primordiales presentados por los peticionarios son auténticos según un dictamen paleográfico. "Los trabajos topográficos ejecutados comprenden los terrenos amparados por la resolución que se otorgó al núcleo solicitante en el año de 1748...". Finalmente se reconoce a San Salvador Cuauhtenco 6,913 hectáreas de propiedad comunal.

---

<sup>13</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre del mismo año.

<sup>14</sup> A la fecha sigue controvertido, encontrándose en el expediente agrario número 1097/TJA24/97 del Tribunal Unitario Agrario.

Las resoluciones, pues, pretendieron finiquitar el conflicto agrario entre los pueblos de la Confederación y San Salvador a partir de reconocerles a ambas partes legitimidad en su documentación y dividiendo las tierras comunales. Sin embargo, el conflicto continúa, toda vez que los nueve pueblos siguen sin reconocer las propiedades tituladas a favor de San Salvador Cuauhtenco. De esta forma el conflicto originado desde el siglo XVI y que a la fecha no ha podido resolverse, ha traído consigo una rivalidad entre los pobladores, lo que se ha convertido al parecer en una tradición.

## E. EVOLUCIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL EN MÉXICO.

Para finalizar este capítulo expondré una síntesis de lo que a la evolución del derecho ambiental o ecológico se refiere. Un recorrido breve por sus antecedentes permitirá tener acceso al conocimiento general de la forma en que se han venido ordenando los sistemas jurídicos de protección al ambiente, así como de las tendencias que para tal efecto han prevalecido.

Puede decirse que desde que la humanidad se colocó en la faz de la tierra, hizo su aparición la norma jurídica ambiental. En efecto, en las comunidades primitivas existía una noción muy clara respecto de la relación de dependencia mutua que se da entre el hombre y la naturaleza.

Desafortunadamente, conforme la humanidad fue desarrollándose técnica y científicamente, lo que le permitió ir teniendo un dominio progresivo sobre la naturaleza, se fue olvidando paulatinamente de cuidar y cultivar esa necesaria dependencia mutua con el medio ambiente.

En el México posrevolucionario la protección jurídica del medio ambiente empieza a tomar forma, sobre todo al amparo de las nuevas disposiciones que acerca de la propiedad se formuló en el artículo 27 de la Constitución. En éste se señala: "*.. La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de **regular el aprovechamiento de los elementos***

***naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales..”***

Los constituyentes de 1917 recogieron el concepto de propiedad como una función social, lo introdujeron en el artículo 27 de la Norma Fundamental y permitieron a la Nación condicionar la utilización de los recursos naturales al supremo interés definido por aquella, al tiempo que dieron fundamento a los poderes públicos para imponer limitaciones a los impulsos de las vocaciones económicas, en aras de un desarrollo equilibrado.

En sus orígenes, el derecho ambiental mexicano se integra por una legislación cuya relevancia ambiental es casual, que más adelante se desarrolla a través de legislaciones sectoriales. Así, solo después de 1972 se comienzan a promulgar leyes propiamente ambientales, que coexisten con legislaciones sectoriales de relevancia ambiental.

En este aspecto el autor Raúl Brañes distingue entre<sup>15</sup>:

- *Legislación propiamente ambiental*: que son los ordenamientos expedidos recientemente para la protección del ambiente con arreglo a una visión moderna que lo visualiza como un todo organizado, a la manera de un sistema.
- *Legislación sectorial de relevancia ambiental*: son los expedidos para la protección de ciertos elementos ambientales o para proteger el medio ambiente de algunas actividades.

---

<sup>15</sup> BRAÑES RAÚL, *“Manual de Derecho Ambiental Mexicano”*, 2ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 41.

- *Legislación de relevancia ambiental casual:* son los expedidos sin ningún propósito ambiental, pero que regulan conductas que inciden significativamente en la protección del medio ambiente.

De esta forma surgieron en el país las primeras legislaciones relativas a los recursos naturales y a los efectos de la contaminación en la salud. Los primeros antecedentes de la política ambiental fueron en los años cuarenta, con la promulgación de la "Ley de Conservación de Suelo y Agua"<sup>16</sup>. Sin embargo, el derecho ambiental mexicano como disposición formal comienza a delinearse en los años setenta de cara a la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Estocolmo, 1972).

En la década de los noventa, la incorporación de la economía mexicana al concierto internacional en el ámbito de globalización, la celebración de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, en Río de Janeiro, Brasil en 1992 y la creciente preocupación de la sociedad civil, motivada por la manifestación frecuente de catástrofes ambientales, inciden en la orientación que toman las principales instituciones de la legislación y la gestión ambientales.

En 1971 se aprueba la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que reguló específicamente los efectos de la contaminación ambiental en la salud humana<sup>17</sup>. Con base en esta ley se emitieron tres reglamentos: el Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación Atmosférica Originada por la Emisión de Humos y Polvos; el Reglamento para el Control y Prevención de la Contaminación de las Aguas y el Reglamento para Prevenir y Controlar la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de julio de 1946. El Decreto mediante el cual fue derogado el ordenamiento citado se establece en el Artículo Transitorio Segundo de la LGEEPA, el cual a la letra dice: "Se derogan la Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1967, la Ley de Conservación del Suelo y Agua, publicada en dicho órgano de difusión el 6 de julio de 1946, así como todas las disposiciones legales que se opongan a lo previsto en el presente Decreto".

<sup>17</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 23 de marzo de 1971.

<sup>18</sup> Publicados en el Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas: 17 de septiembre de 1971, 29 de marzo de 1973 y 23 de enero de 1979, respectivamente.

Tanto en la ley como en los reglamentos, se definió una política ambiental basada principalmente en instrumentos de carácter administrativo.

En 1972 se crea la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente dentro de la estructura de la Secretaría de Salud. Esta nueva dependencia se ostentaba como la primera de carácter federal encargada expresamente de la gestión ambiental. Sin embargo, su creación no significó una modificación sustancial de la gestión ambiental, lo cual obedecía a la existencia de diversas dependencias gubernamentales de carácter federal, tales como la Secretaría de Recursos Hidráulicos, competente en materia de prevención y control de la contaminación del agua; la Secretaría de Agricultura y Ganadería en materia de prevención y control de la contaminación de los suelos; la Secretaría de Industria y Comercio, en materia de prevención y control de la contaminación por actividades industriales y comerciales.

Ahora bien, La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en la ciudad de Estocolmo, Suecia tuvo lugar el 16 de junio de 1972. Como lo mencionamos, la Declaración de Estocolmo que se produjo en la misma, significó un parteaguas en el desarrollo de la legislación ambiental a nivel mundial, ya que en ella se consignaron principios que influyeron en definitiva para la legislación en materia ambiental en varios países del mundo. Particularmente la Declaración de Estocolmo estableció una serie de principios que proponen la adopción de nuevos instrumentos de política ambiental que luego serían incorporados en las legislaciones ambientales de varios países del mundo.

La Ley de 1972, fue abrogada diez años más tarde por la Ley Federal de Protección al Ambiente promulgada en enero de 1982, cuyo objeto fue establecer normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del ambiente, así como de los recursos que lo integran, y la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan.

En materia de instrumentos de política ambiental se adhiere la evaluación de impacto ambiental, *"sin embargo las reformas son poco sustanciales ya que en la mayoría*

*de los casos consisten solamente en sustituir las menciones a la Secretaría de Salubridad y Asistencia por la entonces nueva Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología*<sup>19</sup>.

Con fundamento en la ley de 1982 se publica el Reglamento para la Protección del Ambiente Contra la Contaminación Originada por la Emisión de Ruido<sup>20</sup>. Este ordenamiento sigue la estructura de los tres reglamentos analizados con anterioridad, basándose fundamentalmente en la fijación de límites máximos permisibles de emisión de ruido a cargo de las fuentes fijas, estableciendo sanciones administrativas para el caso de incumplimiento y como un instrumento de control al procedimiento de inspección y vigilancia.

Entre diciembre de 1982 y febrero de 1983 fueron reformadas la Constitución Política en su artículo 25 y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La primera se modificó para introducir en el citado artículo la necesidad de impulsar el desarrollo, sujetándolo entre otros aspectos al cuidado del ambiente. En cuanto a la reforma de la Ley Orgánica se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que integró atribuciones en materia de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología. En materia de ecología, a la citada Secretaría le correspondieron atribuciones relativas al saneamiento ambiental, recursos naturales, preservación del equilibrio ecológico y protección del medio ambiente, flora y fauna silvestre, marítima, fluvial y lacustre, recursos forestales y aguas residuales. Con ello la nueva Secretaría absorbió las facultades que antes correspondieron a las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, de Salubridad y Asistencia y de Pesca. Una vez creada la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, se previó en su Reglamento Interior la existencia de una Subsecretaría de Ecología, como unidad encargada de ejercer las acciones correspondientes a la protección del medio ambiente.

En 1987 nuevamente la Constitución Política sufre modificaciones, ahora en sus artículos 27 y 73. En el primero se precisó la facultad de la Nación para imponer modalidades a la propiedad privada, tendientes a preservar y restaurar el equilibrio

<sup>19</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ JOSÉ JUAN y otro, "Introducción al Derecho Ambiental Mexicano", 2ª edición, Ed. UAM, México, 1999 p. 31

<sup>20</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1982.

ecológico. En su artículo 73 se adicionó la fracción XXIX – G mediante la cual se facultó al Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de restauración y preservación del equilibrio ecológico.

Estas reformas dieron la base constitucional para la expedición de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, pero también para el desarrollo de legislaciones ambientales de carácter local e incluso municipal. A partir de ese momento, la legislación ambiental dejó de ser exclusivamente de carácter federal.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)<sup>21</sup> se ocupó de establecer las reglas de distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno para participar tanto en la creación legislativa como en la gestión ambiental, al tiempo que reguló algunos aspectos de especial interés con un alcance federal.

La LGEEPA de 1988 introdujo un capítulo específico en materia de instrumentos de política ambiental que se ocupó de este aspecto de una manera mucho más amplia y sistemática que las legislaciones que le precedieron, tales como: planeación ecológica; ordenamiento ecológico; criterios ecológicos en la promoción del desarrollo, regulación ecológica de los asentamientos humanos, evaluación del impacto ambiental; normas técnicas ecológicas; medidas de protección de áreas naturales; investigación y educación ecológica; información y vigilancia. Con las reformas en el ordenamiento en el año de 1996, en su Título Sexto se establecieron también medidas de control y seguridad y sanciones tales como la inspección y vigilancia, denuncia popular, las sanciones administrativas y penales contenidos en los artículos 160 y siguientes del mismo ordenamiento.

Nuevamente el 25 de mayo de 1992 se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a fin de dar nacimiento a la Secretaría de Desarrollo Social, dependencia a la cual se le encomienda la vigilancia sobre el cumplimiento de la legislación ambiental cuando esta función no haya sido conferida expresamente a otra.

---

<sup>21</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.



Con estas reformas se devuelven a otras dependencias las facultades atraídas por la extinta Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en el año de 1982. Así, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos asume facultades de protección de la contaminación de aguas y de flora y fauna silvestre; la Secretaría de Pesca la protección y conservación de las especies acuáticas de flora y fauna, y la Secretaría de Marina la protección y regulación del aprovechamiento de las zonas marinas mexicanas.

Dentro de la nueva dependencia fueron creados, como órganos desconcentrados el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) que asumieron las funciones anteriormente desarrolladas por la Subsecretaría de Ecología, correspondiendo al Instituto las facultades eminentemente normativas y a la Procuraduría las de inspección y vigilancia.

El 28 de diciembre de 1994 es modificada una vez más la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con lo que se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), a la cual se le asignan casi todas las funciones en materia de gestión y aplicación de la legislación ambiental propiamente y de la legislación sectorial de relevancia ambiental. El 8 de julio de 1996 se publicó su reglamento interior, en virtud del cual las oficinas de gestión creadas en tiempos de la SEDESOL, la PROFEPA y el INE y otras más que anteriormente se encontraban dispersas en otras dependencias, se adscribieron a la nueva Secretaría encargada de la gestión ambiental.

El 30 de noviembre del año 2000 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dando origen a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). El cambio de nombre, surge al pasar el sector pesca a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA). El Decreto establece en el artículo 32 bis del ordenamiento antes mencionado las siguientes reformas:

Artículo 32 bis. A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I ...

II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;

III. a XII ....

XIII. Fomentar y realizar programas de reforestación y restauración ecológica, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, en coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

XIV. a XIX ....

XX. Imponer las restricciones que establezcan las disposiciones aplicables sobre la circulación o tránsito por el territorio nacional de especies de la flora y fauna silvestres procedentes del o destinadas al extranjero, y promover ante la Secretaría de Economía el establecimiento de medidas de regulación o restricción a su importación o exportación, cuando se requiera para su conservación y aprovechamiento;

XXI. a XXIV ....

XXV. Estudiar, proyectar, construir y conservar, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, las obras de riego, desecación, drenaje, defensa y mejoramiento de terrenos y las de pequeña irrigación, de acuerdo con los programas formulados y que competa realizar al Gobierno Federal, por sí o en cooperación con las autoridades estatales y municipales o de particulares;

XXVI. a XXVIII ....

XXIX. Organizar y manejar la explotación de los sistemas nacionales de riego, con la intervención de los usuarios, en los términos que lo determinen las leyes, en

coordinación, en su caso, con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

XXX. y XXXI ....

XXXII. Se deroga.

XXXIII. Se deroga.

XXXIV. Se deroga.

XXXV ....

XXXVI. Se deroga.

XXXVII. Se deroga.

XXXVIII. Se deroga.

XXXIX. Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

XL. y XLI ...

La SEMARNAT es una la dependencia del Gobierno Federal que tiene como propósito fundamental, constituir una política de Estado de protección ambiental, que revierta las tendencias del deterioro ecológico y sienta las bases para un desarrollo sustentable en el país. Dicha política está orientada a responder a la creciente expectativa nacional de proteger nuestros recursos naturales, e incidir en las causas que originan la contaminación, la pérdida de ecosistemas y de la biodiversidad<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Fuente: Centro de Capacitación en Calidad de SEMARNAT, elaborado en Marzo del 2002.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **MARCO NORMATIVO**

- A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- B. Plan Nacional de Desarrollo.
- C. Ley de Desarrollo Urbano.
  - 1. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
  - 2. Programa de Desarrollo Urbano Delegacional de Milpa Alta.
- D. Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.
  - 1. Lineamientos generales para el uso del suelo y la conservación de los recursos naturales.
- E. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.
- F. Aspecto Jurídico – Penal.
  - 1. Código Penal Federal en materia de Delitos Ambientales.
  - 2. Reformas al Código Penal del Distrito Federal en materia de Delitos Ambientales.
  - 3. Creación de la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Ambientales.

## **CAPITULO TERCERO**

### ***MARCO NORMATIVO***

#### **A. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

La Constitución Federal contiene una amplia regulación ecológica en su Art. 27 en el que expresamente, se otorga a la Nación la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público; regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población humana.

Para ello deberá ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierras y aguas, bosques y playas; planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y evitar la destrucción de los elementos naturales.

Establece el dominio directo de la Nación de todos los recursos naturales del suelo y subsuelo que sean distintos de los componentes comunes de los terrenos y que se encuentren en vetas, mantos, masas o yacimientos: sal gema o formada por salinas marinas, combustibles sólidos, líquidos o gaseosos como el petróleo y los carburos de hidrógeno.

Esta facultad se extiende no sólo al territorio de las partes integrantes de la Federación, islas, arrecifes y cayos de los mares adyacentes, sino también a la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; además de las aguas y fondos marinos que constituyen el mar territorial, la zona adyacente y la zona económica exclusiva, según el derecho internacional.

Entre las facultades del Congreso federal contenidas en el Art. 73 en la fracción XXIX-G, está la de expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal con los estados y municipios en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. También dentro de la competencia federal, en la fracción XVI de ese mismo artículo, encontramos el Consejo de Salubridad General con la función específica de combatir y prevenir la contaminación del ambiente, además de todas las atribuciones necesarias para la defensa de la salud y la sanidad en el territorio nacional.

## **B. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

El tema ambiental empieza a formar parte de la política nacional a partir de la década de los 80's en que se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo para los años 1983-1988, siendo Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, y con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

En este plan empiezan a tomarse en cuenta aspectos ambientales en la Estrategia de Desarrollo del país. En 1984 se publica el primer Programa Nacional de Ecología 1984-1988 elaborado por la SEDUE.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establece los lineamientos generales relativos a la protección, conservación y restauración de los recursos naturales del país, entre otros las áreas naturales protegidas; y en 1990 la SEDUE elaboró el Programa Nacional para la Protección del Medio Ambiente (1990 – 1994).

Las premisas generales que orientan las acciones a realizar del actual Plan de Desarrollo (2001-2006) en cuanto a la política ambiental son:

- Asumir como Estado y Sociedad las responsabilidades y costos de un aprovechamiento duradero de los recursos naturales renovables y del medio

ambiente que permita mejorar la calidad de vida de todos, propicie la superación de la pobreza y contribuya a una economía que no degrade sus bases naturales de sustentación.

- La Política Ambiental y de Aprovechamiento de Recursos, como proceso de promoción e inducción de inversiones en infraestructura ambiental, de creación de mercados y de financiamiento para el Desarrollo Sustentable.
- Como estrategia global y regional, la búsqueda de un equilibrio entre los objetos económicos, sociales y ambientales.

Las líneas de acción en materia ambiental a grandes rasgos son:

- Búsqueda del Desarrollo Sustentable, para lo cual se realizan programas específicos dirigidos a: sanear el ambiente en las ciudades más contaminadas, restaurar los sitios más afectados por el manejo inadecuado de residuos peligrosos, saneamiento de las principales cuencas hidrológicas, restauración de áreas críticas para la protección de la biodiversidad.
- En materia de regulación ambiental: consolidar e integrar la normatividad, garantizar el cumplimiento, aplicación de estudios de evaluación de impacto ambiental, mejorar la normatividad para el manejo de residuos peligrosos, uso de instrumentos económicos, incentivos y exenciones fiscales, elaborar el Ordenamiento Territorial Ecológico por entidad federativa, fortalecer las áreas naturales protegidas, fomentar el uso eficiente del agua, incrementar la producción sustentable del sector forestal y pesquero, la descentralización de la gestión ambiental.

El Plan Nacional de Desarrollo alude a una serie de programas sectoriales como anexos, entre los que encontramos:

- Programa del Medio Ambiente.
- Programa de Pesca.
- Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables.

- Programa Hidráulico.
- Programa para atender la agenda del desarrollo sustentable.

El Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006 es el instrumento rector de la planeación federal con un horizonte de seis años y propone a la *mesorregión* como la unidad espacial base del sistema para el desarrollo regional. Define cinco *mesorregiones* para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la federación, y señala al Distrito Federal como parte de la *mesorregión* Centro, conjuntamente con el Estado de México, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Morelos y Querétaro. Plantea como parte de sus estrategias generales "Armonizar el crecimiento y la distribución territorial de la población con las exigencias del desarrollo sustentable, para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y fomentar el equilibrio de las regiones del país, con la participación del gobierno y la sociedad civil"<sup>1</sup>.

### C. LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL

La primer Ley que pretende dar una reglamentación en el control y expansión de la población, es la Ley General de Asentamientos Humanos expedida en 1976. Ese mismo año se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la primera Ley de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal, emanando de ésta el Reglamento de Zonificación de Usos del Suelo para el Distrito Federal, dictando las bases legales para la planeación urbana en la ciudad. Para el 29 de enero de 2004, se publicaron las últimas reformas realizadas a la Ley en materia de Desarrollo Urbano, modificándose casi toda su estructura<sup>2</sup>.

De esta manera es que dentro de la Ley de Desarrollo Urbano se establece el ejercicio de la Planeación de la ciudad por medio del Programa General, Programas Delegacionales y Programas Parciales.

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

---

<sup>1</sup> Gaceta Oficial del D. F. DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL D. F. 31 de diciembre de 2003, p. 13.

<sup>2</sup> Véase Anexo 1.



En el año de 1940, la política de desarrollo económico del país impulsó las grandes obras de urbanización en las principales ciudades. Durante cinco décadas no se vio la necesidad de planear el desarrollo de la ciudad, dando como resultado una anarquía total en el establecimiento de nuevos asentamientos, todos carentes de una planeación en sus servicios y repercutiendo en un impacto ecológico que hoy en día es resentido en toda la ciudad.

Fue en el año de 1978 cuando se publicó el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en el cual se establecieron las políticas y estrategias a seguir para un desarrollo urbano equilibrado. De este Plan Nacional surgen los primeros planes generales de desarrollo urbano para cada ciudad.

En 1984 se aprobó el Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica para el Distrito Federal. Posteriormente, en el año de 1987 se aprueba el Plan Director de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Plan General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal.

Uno de los grandes logros del Plan General de Desarrollo fue el dictaminar la reconstrucción del centro de la ciudad de México, destruido parcialmente por los sismos de 1985. Otro acierto fue el introducir la definición de Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC), mismas que por confusiones jurídicas no pudieron operar como se esperaba. Esto se vio corregido al modificar el artículo 20 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal cambiando el nombre de ZEDEC por Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

Este plan fue ratificado en el año de 1992 cambiando su nombre a Programa General. El 31 de diciembre de 2003, se publicó en la Gaceta del Distrito Federal el nuevo Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el cual como instrumento normativo "establece la zonificación primaria, fija las políticas y estrategias de un proyecto de ciudad con tratamiento a corto, mediano y largo plazo determinando los ejes fundamentales para que, en el contexto de un desarrollo equilibrado, se contenga el

crecimiento desordenado y se asegure la protección ambiental en un marco de efectiva coordinación interinstitucional<sup>3</sup>.

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal está conformado con la siguiente estructura:

- I.** Fundamentación y Motivación
  - 1. Antecedentes.
  - 2. Diagnóstico de la situación actual del Desarrollo Urbano.
  - 3. Pronóstico de Desarrollo y sus Implicaciones Regionales y Urbanas.
  
- II.** Imagen Objetivo
  
- III.** Estrategia de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial
  - 1. Ordenamiento del territorio Megalopolitano y Metropolitano.
  - 2. Estructura Urbana del Distrito Federal.
  - 3. Orientaciones Programáticas para el Distrito Federal.
  
- IV.** Acciones Estratégicas.
  
- V.** Instrumentos de ejecución.
  - 1. Instrumentos de planeación.
  - 2. Instrumentos de regulación.
  - 3. Instrumentos de fomento.
  - 4. Instrumentos de control y vigilancia.
  - 5. Instrumentos de coordinación.
  
- VI.** Anexos.

---

<sup>3</sup> Gaceta Oficial del D. F. DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO URBANO DEL D. F. 31 de diciembre de 2003, p. 11.

Al mismo tiempo y conforme a la Ley de Desarrollo Urbano, el Programa General divide a la ciudad en dos grandes zonificaciones: suelo de conservación y suelo urbano. Otro de los aspectos que maneja el actual Programa es la utilización de unidades de ordenamiento territorial (contornos urbanos), las cuales agrupan áreas con características similares a las que se les asignan lineamientos y políticas específicas con el propósito de contribuir a un crecimiento equilibrado y una distribución equitativa de los recursos de la ciudad.

Las Unidades de Ordenamiento Territorial son:

- a) Ciudad Central.
- b) Primer Contorno.
- c) Segundo Contorno.
- d) Tercer Contorno.

Estos contornos servirán para dictaminar políticas muy específicas en el uso del suelo. Dentro de los instrumentos de ejecución con los que cuenta el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se encuentran los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano. Estos instrumentos de Planeación sirven de apoyo para divulgar y ejercer los lineamientos del Programa General al interior de cada demarcación política, respetando el tipo del suelo y las políticas que para el mismo se establecen.

#### Programa de Desarrollo Urbano Delegacional de Milpa Alta.

El instrumento de planeación que articula, da seguimiento y complementa las políticas y estrategias del Programa General de Desarrollo Urbano, es el Programa Delegacional. Este documento se constituye como un instrumento clave para orientar el desarrollo urbano de cada demarcación señalando criterios y procedimientos de evaluación y coordinación entre dependencias y autoridades delegaciones.

Los Programas Delegacionales se conforman de la siguiente manera:

- 1. Fundamentación y Motivación.
  - 1.1 Antecedentes.

- 1.2 Diagnóstico.
- 1.3 Pronóstico
- 1.4 Disposiciones del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- 1.5 Otras disposiciones que inciden en la Delegación.
  
2. Imagen Objetivo.
  
3. Estrategia de desarrollo urbano.
  - 3.1 Objetivos Generales.
  - 3.2 Objetivos Particulares.
  - 3.3 Alcances por cumplimiento de objetivos.
  
4. Ordenamiento Territorial.
  - 4.1 Estructura Urbana.
  - 4.2 Delimitación de áreas de actuación.
  - 4.3 Clasificación del suelo.
  - 4.4 Zonificación del suelo.
  - 4.5 Normas de ordenación.
  - 4.6 Lineamientos en materia de publicidad.
  - 4.7 Programas parciales.
5. Estructura Vial.
  - 5.1 Vialidades.
  - 5.2 Áreas de transferencia.
  - 5.3 Limitaciones de uso de vía pública.
  
6. Acciones estratégicas e Instrumentos de ejecución.
  - 6.1 Acciones estratégicas.
  - 6.2 Instrumentos de ejecución.
  
7. Información Gráfica.
  - Plano del diagnóstico de la situación actual.

- Plano con las zonas de riesgo.
- Plano de la estructura urbana propuesta.
- Plano de las áreas de actuación.
- Plano con la propuesta de programas parciales.
- Planos con la zonificación y normas de ordenación.

Los programas Delegaciones de Desarrollo Urbano se revisarán de acuerdo a los términos establecidos por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Parte fundamental de los Programas Delegacionales es la zonificación del suelo.

Esta zonificación parte de la clasificación que se le asigna a cada Delegación por medio de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, ya sea suelo urbano o suelo de conservación. Del mismo modo esta zonificación determinará el uso que se destine al suelo, normando el tipo de construcción autorizado, el número de niveles permitidos para cada construcción y los porcentajes de áreas libres según sea el caso. Esta reglamentación se ubica en el anexo cartográfico y en las tablas de usos de suelo de cada Programa Delegacional. En el caso de nuestra Delegación en estudio, ésta se encuentra clasificada en su totalidad como suelo de conservación.

Otro apartado de importancia son las normas de ordenación, las cuales estarán en conformidad con lo señalado en la Ley de Desarrollo Urbano. Estas normas de ordenación podrán ser: normas de ordenación en áreas de actuación; normas de ordenación generales para el Distrito Federal y normas de ordenación para la Delegación.

Las Normas de Ordenación en áreas de actuación son:

- 1 En áreas con Potencial de Mejoramiento.
- 2 En áreas con Potencial de Desarrollo.
- 3 En áreas con Potencial de Reciclamiento.

- 4 De conservación patrimonial.
- 5 De integración metropolitana.

Las Normas de Ordenación Generales se aplican en todo el Distrito Federal y son los siguientes:

- 1 Coeficiente de Ocupación del suelo (cos) y coeficiente de utilización del suelo (cus).
- 2 Terrenos con pendiente natural en suelo urbano.
- 3 Fusión de dos o más predios cuando uno de ellos se ubica en zonificación habitacional.
- 4 Área libre de construcción y recarga de aguas pluviales al subsuelo.
- 5 Área construible en zonificación denominada espacios abiertos.
- 6 Área construible en zonificación denominada áreas de valor ambiental.
- 7 Alturas de edificación y restricciones en la colindancia posterior del predio.
- 8 Instalaciones permitidas por encima del número de niveles.
- 9 Subdivisión de predios.
- 10 Alturas máximas en vialidades en función de la superficie del predio y restricciones de construcción al fondo y laterales.
- 11 Cálculo del número de viviendas permitidas.
- 12 Sistema de transferencia de potencialidad.
- 13 Locales con uso distinto al habitacional en zonificación habitacional.
- 14 Usos del suelo dentro de los conjuntos habitacionales.
- 15 Zonas federales y derechos de vía.
- 16 Predios con dos o más zonificaciones, siendo una de ellas área de valor ambiental.
- 17 Vía pública y estacionamientos subterráneos.
- 18 Ampliación de construcción existente.
- 19 Estudio de impacto urbano.
- 20 Suelo de conservación.
- 21 Barranca.
- 22 Altura máxima y porcentaje de área libre permitida en las zonificaciones; equipamiento; centro de barrio; industria.

- 23 De las tablas de usos permitidos.
- 24 Usos no especificados.
- 25 De los programas parciales.
- 26 Normas para impulsar y facilitar la construcción de vivienda de interés social y popular en suelo urbano.
- 27 De requerimientos para la captación de aguas pluviales y descarga de aguas residuales.
- 28 Zonas y usos de riesgo.

Las normas particulares para cada Delegación responderán a las características y criterios de planificación según sea el caso. Hablando propiamente de la Delegación Milpa Alta, el programa que hasta la fecha se encuentra vigente es el elaborado en el año de 1997, ya que el que se pretendió realizar en el 2000 se vio obstaculizado por la Representación General de Bienes Comunes de la demarcación al manifestar que se contraponía a los usos y costumbres de sus pobladores. Así, con el afán de proporcionar un Programa acorde a las demandas actuales, está en proceso la revisión y actualización del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano, con la colaboración de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El fundamento Jurídico para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, así como para los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano está contenido en:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 25, 26, 27, 73 y 122.
- Ley General de Asentamientos Humanos: Artículos 1º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 10º, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 46, 51 y 57.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente: Artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 8º, 9º, 10º, 11, 12, 13, 14, 14 bis, 15, 16, 17, 18, 19 a 20 bis y 23.
- Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal: Artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 25, 26 y 27.

- Ley Orgánica de la Administración Pública: Artículos 15 y 24.
- Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal: Artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11, 18, 23, 25, 26, 30 y 31.
- Ley Ambiental del Distrito Federal: Artículos 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 8º, Fracción I, 15, 24, 28 y 31.
- Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal: Artículos 1º, 3º, fracción IV, 4o, 5 o, 8 o, 10 o, 80 y 98.
- Ley de Protección Civil del Distrito Federal: Artículos 1º, 2º y 3º.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: Artículos 1º, 7 o y 10 o.
- Ley Vivienda del Distrito Federal: Artículos 1º, 2º, 4º, 5º, 6º, 8º, 9º, 10º, 14 fracción I y II 18 y 20.
- Ley de Turismo de Distrito Federal: Artículos 1º y 29.
- Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal: Artículos 1º, 2º fracciones I y II, 3 o, 6 o y 8.
- Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal: Artículos 1º, 4º y 10º fracciones I y IV.
- Ley de Fomento Económico del Distrito Federal: Artículos 1º, 2º, 3º, 6º, 9º, 10º, 12, 14 y 16.
- Ley de Transporte y Vialidad del Distrito Federal: Artículos 1º y 7º fracción V.
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federa: Artículos 1º, 2º, 4º y 5º.



- Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal: Artículos 1º, 2º, 3º, 4º y 49.

#### **D. PROGRAMA GENERAL DE ORDENAMIENTO ECOLOGICO DEL DISTRITO FEDERAL.**

El ordenamiento ecológico como instrumento de política ambiental fue introducido por la LFPA en 1982, modificado en 1984 y nuevamente formado por la LGEEPA en 1988<sup>4</sup>. Esta Ley lo definió en su artículo 3º fracción XX como: "El proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente"<sup>5</sup>.

En la fracción XXIII del mismo artículo, actualmente define al ordenamiento ecológico como: el instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.

El ordenamiento ecológico era, entonces, un proceso de planeación limitado al uso del suelo y el manejo de los recursos naturales, mientras que ahora se extiende al uso de suelo y las actividades productivas en general.

El ordenamiento ecológico implica un proceso de planeación, que se fundamenta por lo menos en un diagnóstico de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los recursos naturales y que va acompañado de medidas regulatorias o inductivas de conductas del uso del suelo y de las actividades productivas que

<sup>4</sup> BRAÑES RAÚL, "Manual de Derecho Ambiental Mexicano", 2ª edición, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 204.

<sup>5</sup> GONZÁLEZ MÁRQUEZ JOSÉ JUAN y otro, "Introducción al Derecho Ambiental Mexicano", 2ª edición, Ed. UAM, México, 1999, p. 137.

favorezcan la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sostenible de dichos recursos.

Existen cuatro tipos de ordenamiento ecológico: el ordenamiento ecológico **general**, el ordenamiento ecológico **regional**, el ordenamiento ecológico **local** y el ordenamiento ecológico **marino**. La LGEEPA reserva a la Federación la formulación, aplicación y evaluación del primero y del último. En lo que se refiere a los programas de ordenamiento ecológico regional y local, la participación de la SEMARNAP se reduce a apoyar técnicamente su formulación y ejecución, en los términos previstos por la propia LGEEPA (artículo 20 bis 1, párrafo primero). De acuerdo con lo que dispongan las respectivas leyes locales, corresponde a los gobiernos de los estados y del Distrito Federal formular y expedir de los primeros, mientras que corresponde a las autoridades municipales, o en su caso a las del Distrito Federal, expedir los segundos (artículo 20 bis 2 y 20 bis 4, respectivamente).

El **Programa de Ordenamiento General del Territorio** debe ser formulado por la SEMARNAP, en el marco del Sistema Nacional de Planeación. Así lo establece el artículo 20 de la LGEEPA. Su formulación debe ajustarse a las prescripciones de la Ley de Planeación, como lo aclara a continuación el artículo 20 bis de la misma LGEEPA. De acuerdo con el mismo precepto, lo mismo debe ocurrir con la expedición, ejecución y evaluación de dicho programa. En todo caso, el artículo 20 bis dispone que la Secretaría deberá promover, se entiende que en todas las fases del programa, la participación de grupos y organizaciones sociales y empresariales, instituciones académicas y de investigación, y demás personas interesadas, de acuerdo con lo establecido en esta Ley, así como en las demás disposiciones que resulten aplicables.

El objeto del programa de ordenamiento ecológico general del territorio, es el siguiente: 1) la regionalización ecológica del territorio nacional y de las zonas sobre las que la nación ejerce soberanía y jurisdicción, a partir del diagnóstico de las características, disponibilidad y demandas de los recursos naturales, así como de las actividades productivas que en ellas se desarrollen y, de la ubicación y situación de los asentamientos humanos existentes; y 2) los lineamientos y estrategias ecológicas para la preservación,

protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y de los asentamientos humanos.

Los **Programas de Ordenamiento Ecológico Marino** son también formulados por la SEMARNAP, en coordinación con las dependencias competentes. Lo mismo ocurre con su expedición y ejecución. Así lo establece el artículo 20 bis 6 de la Ley, que no hace en este caso ninguna remisión a la Ley de Planeación. El objeto de estos programas es establecer los lineamientos y previsiones a que deberá sujetarse la preservación, restauración, protección y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en áreas y superficies específicas ubicadas en zonas marinas mexicanas, incluyendo las zonas federales adyacentes.

Los **Programas de Ordenamiento Ecológico Regional** están referidos por la LGEEPA al concepto de "región ecológica", que puede comprender la totalidad o una parte de una entidad federativa (artículo 20 bis 2, párrafo primero). Pero una región ecológica puede también ubicarse en el territorio de 2 o más entidades federativas. En ese caso, el programa de ordenamiento ecológico regional debe ser formulado por el gobierno de la Federación, así como por los gobiernos estatales y municipales que correspondan y, en su caso, por el gobierno del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, debiendo la Federación celebrar los acuerdos o convenios de coordinación procedentes con los gobiernos locales involucrados (artículo 20 bis 2, párrafo segundo).

Estos programas deben tener un contenido mínimo, que es fijado por las tres fracciones que integran el artículo 20 bis 3 en los siguientes términos.

- I. La determinación del área o región a ordenar, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y las tecnologías utilizadas por los habitantes del área;
- II. La determinación de los criterios de regulación ecológica para la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se localicen en la región de que se trate, así como para la realización de actividades productivas y la ubicación de asentamientos humanos, y

III. Los lineamientos para su ejecución, evaluación, seguimiento y modificación.

Por su parte, los **Programas de Ordenamiento Ecológico Local**, que como se ha dicho, son expedidos por las autoridades municipales, y en su caso del Distrito Federal, tiene un *objeto* predeterminado por las tres fracciones que integran el artículo 20 bis 4 de la LGEEPA, en los siguientes términos:

- I. Determinar las distintas áreas ecológicas que se localicen en la zona o región de que se trate, describiendo sus atributos físicos, bióticos y socioeconómicos, así como el diagnóstico de sus condiciones ambientales y de las tecnologías utilizadas por los habitantes del área de que se trate;
- II. Regular, fuera de los centros de población, los usos del suelo con el propósito de proteger el ambiente y preservar, restaurar y aprovechar de manera sustentable los recursos naturales respectivos, fundamentalmente en la realización de actividades productivas y la localización de asentamientos humanos, y
- III. Establecer los criterios de regulación ecológica para la protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales dentro de los centros de población, a fin de que sean considerados en los planes o programas de desarrollo urbano correspondientes.

Pero, la LGEEPA no se limita a predeterminar el objeto de los programas de ordenamiento ecológico local, sino también establece las bases a que deben ajustarse las leyes locales que regulen la formulación, aprobación, expedición, evaluación y modificación de dichos programas, prescribiendo en las ocho fracciones que integran su artículo 20 bis 5 que las leyes estatales o del Distrito Federal en la materia observarán las siguientes disposiciones:

- I. Existirá congruencia entre los programas de ordenamiento ecológico marinos, en su caso, y general del territorio y regionales, con los programas de ordenamiento ecológico local;

- II. Los programas de ordenamiento ecológico local cubrirán una extensión geográfica cuyas dimensiones permitan regular el uso del suelo, de conformidad con lo previsto en esta Ley;
- III. Las previsiones contenidas en los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, mediante las cuales se regulen los usos del suelo, se referirán únicamente a las áreas localizadas fuera de los límites de los centros de población o la realización de proyectos de desarrollo urbano, se estará a lo que establezca la legislación local en materia;
- IV. Las autoridades locales harán compatibles el ordenamiento ecológico del territorio y la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, incorporando las previsiones correspondientes en los programas de ordenamiento ecológico local, así como en los planes o programas de desarrollo urbano que resulten aplicables. Asimismo, los programas de ordenamiento ecológico local preverán los mecanismos de coordinación, entre las distintas autoridades involucradas, en la formulación y ejecución de los programas.
- V. Cuando un programa de ordenamiento ecológico local incluya un área natural protegida, competencia de la Federación, o parte de ella, el programa será elaborado y aprobado en forma conjunta por la Secretaría y los gobiernos de los estados del Distrito Federal y de los municipios según corresponda;
- VI. Los programas de ordenamiento ecológico local regularán los usos del suelo incluyendo a ejidos, comunidades y pequeñas propiedades, expresando las motivaciones que lo justifiquen,
- VII. Para la elaboración de los programas de ordenamiento ecológico local, las leyes en la materia establecerán los mecanismos que garanticen la participación de los particulares, los grupos y organizaciones sociales, empresariales y demás interesados. Dichos mecanismos incluirán, por lo menos, procedimientos de difusión y consulta pública de los programas respectivos. Las Leyes locales en la materia, establecerán las formas y los procedimientos para que los

particulares participen en la ejecución, vigilancia y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere este precepto, y

- VIII. El Gobierno Federal podrá participar en la consulta a que se refiere la fracción anterior y emitirá las recomendaciones que estime pertinentes.

El Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal (**PGOEDF**) busca preservar las tierras y los bosques, además de fomentar el crecimiento natural de los pueblos junto con el desarrollo de sus actividades productivas. Así con ello, contribuir al fortalecimiento de la propiedad social de los núcleos agrarios, para beneficio de sus legítimos dueños.

Este programa reconoce los usos actuales del suelo que cada núcleo agrario practica en sus tierras. Este reconocimiento tiene carácter legal, desde el punto de vista ambiental, y está a favor de cada ejido, comunidad, pueblo o pequeña propiedad para defender y conservar sus terrenos. El PGOEDF también contribuye a detener y conservar el crecimiento social en el Suelo de Conservación.

En cuanto a la utilidad del programa, éste reconoce los valores culturales, económicos y ambientales de los usos del suelo que los pueblos, ejidos, comunidades y pequeños propietarios rurales han realizado tradicionalmente.

Es decir, constituye una herramienta técnica y legal para la protección y conservación de las tierras y los recursos naturales de los núcleos agrarios, pues establece una regulación a los usos del suelo que asegura la continuidad de los ecosistemas, los servicios ambientales y las actividades productivas rurales.

Asimismo, reconoce que es responsabilidad, tanto del gobierno como de la población urbana apoyar y retribuir económicamente a los dueños de las tierras por los bienes y servicios ambientales que sus terrenos proporcionan al Distrito Federal.

El Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal ayuda a evitar:

- Asentamientos humanos irregulares

- Deforestación
- Cambio de usos del suelo
- Pérdida de biodiversidad y de zonas con vegetación natural, indispensables para abastecer de agua a nuestra ciudad

Como lo indican la Ley Ambiental y la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, el Programa fue sometido a Consulta Pública durante el período comprendido entre el 27 de enero y el 21 de marzo del año 2000. Las propuestas y sugerencias recabadas durante la Consulta fueron incorporadas al proyecto de iniciativa enviado a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF).

La Comisión de Preservación del Medio Ambiente y Protección Ecológica aprobó el Programa por unanimidad y lo turnó al pleno de la ALDF, que lo aprobó el 28 de abril de 2000. El PGOEDF se publicó en la Gaceta Oficial del D. F. el 1 de agosto del 2000, y entró en vigor al día siguiente.

La importancia de este proceso, que concluyó con el Decreto de publicación del Programa, radica en que ningún funcionario o particular podrá cambiar o autorizar los usos del suelo en forma arbitraria o discrecional.

El Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal tiene su fundamento legal en:

- La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) de competencia federal, y
- La Ley Ambiental del Distrito Federal, vigente desde el 13 de febrero del 2000.

También considera otras disposiciones dirigidas a la conservación, la restauración y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, tales como:

- La Ley General de Vida Silvestre

- La Ley General de Desarrollo Forestal y
- Las Normas Oficiales Mexicanas

El área donde se aplica el PGOEDF es el Suelo de Conservación. En esta área existen ecosistemas naturales, flora y fauna silvestre, tierras de producción y usos agropecuarios, áreas naturales protegidas de competencia local, poblados rurales, zonas culturales y sitios arqueológicos.

En este territorio ocurren procesos naturales que brindan numerosos bienes y servicios ambientales a toda la población del Distrito Federal, entre los cuales se encuentran:

- Fuentes de oxígeno y agua para la población
- Hábitat para la biodiversidad
- Barreras contra diversos contaminantes
- Recursos maderables (árboles) y no maderables (plantas medicinales, alimentos y semillas)
- Escurrimientos superficiales que favorecen las actividades productivas
- Captura de bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>)
- Prevención de la erosión del suelo
- Oportunidades para la recreación

El Ordenamiento Ecológico es resultado de una serie de análisis y propuestas para la determinación de los usos del suelo. Después de hacer un diagnóstico de las características físicas, ecológicas y socioeconómicas del Suelo de Conservación, se elaboró un modelo de usos del suelo que toma en cuenta la capacidad del territorio para soportar determinadas actividades humanas.

Este modelo de uso del suelo considera las necesidades fundamentales de la población actual y futura y aplica las políticas ambientales, que son:

- Conservación
- Protección



- Restauración y
- Aprovechamiento sustentable

El PGOEDF consiste en:

- Lineamientos generales para los sectores productivos de la población
- Tabla de usos de suelo que regulan las actividades humanas y
- Clasificación del Suelo de Conservación que define una zonificación normativa del territorio (mapa)

Los terrenos del Suelo de Conservación poseen capacidades distintas para soportar diversas actividades humanas en función de sus características físicas, ecológicas y socioeconómicas. Cada una de estas capacidades distintas se expresa en zonas con características muy parecidas, se llama unidad ambiental (zonificación) y se representa en mapas.

Los usos de suelo son regulaciones que determinan las actividades que es posible llevar a cabo en los terrenos del área rural o Suelo de Conservación, sin modificar la propiedad de la tierra y respetando la organización social de los núcleos agrarios, estos diversos usos se expresan en las zonas que definen el Ordenamiento Ecológico.

Es importante regular los usos del suelo, pues hay actividades adecuadas que los terrenos del área rural pueden soportar, pero hay otras que no son compatibles con esos terrenos, y que en lugar de beneficiar a la población, propician la pérdida de los recursos naturales y de las tierras productivas.

El diagnóstico y el análisis del Suelo de Conservación sirvieron para elaborar la propuesta de zonificación del territorio. Los datos del diagnóstico fueron integrados en una base de información geográfica y socioeconómica para conocer:

- El crecimiento de la mancha urbana
- La situación del agua y la recarga del acuífero

- La biodiversidad
- La transformación de la vegetación natural
- Las actividades productivas rurales

Para llegar a la zonificación de usos de suelo, el territorio se dividió en zonas con características parecidas según los temas señalados.

En el proceso de zonificación del Suelo de Conservación se tomaron en cuenta no sólo las características ambientales del territorio, sino también los aspectos sociales y económicos de la población con el objeto de darle mayor congruencia a las políticas de conservación y de desarrollo rural.

### **1. Lineamientos Generales para el Uso del Suelo y la Conservación de los Recursos Naturales.**

Los lineamientos son criterios que marcan los tiempos y las formas en que se aplicarán las disposiciones del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal en cada uno de los sectores productivos. Estos criterios permiten aplicar técnicas y medidas apropiadas en cada zonificación, considerando aspectos de conservación y desarrollo productivo. Por ejemplo, se fomenta la aplicación de sistemas agro - ecológicos y el empleo de materia orgánica en sustitución de agroquímicos que dañan el ambiente y la salud humana.

En el caso del sector pecuario, se promueve que sean los propios interesados y las autoridades de los núcleos agrarios los que organicen las formas de llevar a cabo el libre pastoreo, junto con la producción de forrajes y el desarrollo de sistemas estabulados y semi estabulados para la compactación de superficies de pastoreo y elevar el rendimiento.

Para el sector forestal se respeta el derecho de los pueblos a la recolección de todo tipo de hongos, frutos, semillas y plantas, así como la recolección de madera para uso doméstico y cultural.

Se podrán llevar a cabo acciones de limpia y saneamiento forestal, y la madera resultante se podrá transformar e industrializar, o bien utilizar para acciones de restauración ecológica. También se indica que la reforestación se debe realizar con especies nativas, y las plantaciones comerciales se permiten siempre y cuando no se desmonte o sustituya a la vegetación natural.

De acuerdo con la LGEEPA, el desarrollo de un país debe basarse en la planificación regional u ordenamiento ecológico, mediante el cual se busca conservar y promover el equilibrio ecológico. La planificación regional debe contener los lineamientos generales que permitan un adecuado uso del suelo sin afectar la estructura y función de los ecosistemas, y considerar las necesidades y demandas de los grupos sociales que son propietarios y hacen uso de los terrenos rurales.

El Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, a través de un proceso de planificación regional, implica aplicar los **principios** de: uso múltiple del suelo, el manejo de cuencas y la inclusión de los dueños de la tierra en la toma de decisiones sobre las políticas ambientales.

- El uso múltiple se define como la obtención concurrente y sostenida de más de un producto o servicio, sin deterioro de la calidad y productividad ambiental a largo plazo. Consiste en diseñar el arreglo espacial y temporal de las actividades humanas mediante la clasificación de productos y el conocimiento de las relaciones de producción.
  
- El manejo de cuencas reúne una serie de principios que relacionan las actividades humanas, los componentes ambientales y el ciclo hidrológico, su objetivo es analizar sistemáticamente las interacciones entre las actividades humanas y el ciclo hidrológico con la finalidad de conservar, restaurar y aprovechar racionalmente los elementos naturales en una cuenca hidrográfica. Este enfoque involucra la consideración de factores biológicos, físicos, económicos, sociales y políticos.

- El concepto de biodiversidad se refiere a la variedad de formas de vida sobre la tierra, desde genes y especies hasta ecosistemas y paisajes, así como los procesos ecológicos que mantienen los seres vivos. Con respecto a la conservación de la biodiversidad, esta actividad permite localizar, programar y proteger la diversidad de formas de vida, así como los hábitats y los procesos que la mantienen.

Con estos principios, el Ordenamiento Ecológico es un proceso dinámico que se adapta a los cambios ambientales, sociales y económicos. En este sentido un proceso de ordenamiento ecológico de esta naturaleza apoya el diseño de políticas ambientales con los avances de las investigaciones científicas y la experiencia de los ejidos, comunidades y pueblos rurales en el manejo y conservación de los recursos naturales. Así, se evita repetir errores y se corrigen defectos de las obras o programas en curso; asimismo, orienta el desarrollo de las futuras políticas ambientales y socioeconómicas a aplicar.

#### **E. PROCURADURÍA AMBIENTAL Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL DISTRITO FEDERAL.**

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) es una autoridad ambiental con autonomía financiera y operativa, al ser un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública del Distrito Federal.

El 22 de marzo de 2001, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, sentando con ello las bases jurídicas para la creación de esta nueva autoridad ambiental y urbana de la Ciudad, prevista ya en el Artículo 11º de la Ley Ambiental del Distrito Federal.

Posteriormente, en octubre de 2001, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal nombró al Dr. Enrique Provencio como titular de la PAOT, y en junio de 2002 fue aprobada la estructura orgánica de la Procuraduría, iniciándose así su vida institucional

como una entidad descentralizada de la administración pública del Distrito Federal, con autonomía financiera y operativa.

El objetivo de la PAOT es vigilar el cumplimiento cabal de la legislación ambiental y urbana en el Distrito Federal y defender el derecho de sus habitantes a disfrutar de un medio ambiente y un desarrollo urbano adecuados para su salud y bienestar.

Asimismo, la Ley Ambiental del Distrito Federal establece que la PAOT es creada para la protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano; así como para instaurar mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines.

Una de las funciones principales para la cual fue creada la PAOT es precisamente la de vigilar el cumplimiento de la ley y de este modo revertir el deterioro del ambiente y del ordenamiento territorial en el Distrito Federal.

Las atribuciones y principales funciones que la PAOT brinda a la población son:

**Recepción de denuncias.-** Atención a las denuncias presentadas por la población ante la presunta violación o incumplimiento de las leyes ambientales y urbanas del Distrito federal, para que la PAOT realice las investigaciones consecuentes, acredite los hechos y, en su caso, obligue a las autoridades al cumplimiento de la ley y a la aplicación de las medidas o sanciones correspondientes.

**Emisión de Recomendaciones, Sugerencias y Resoluciones.-** Una vez acreditadas las violaciones u omisiones a la legislación ambiental y urbana del Distrito Federal, la PAOT emite Recomendaciones públicas a las autoridades responsables (centrales o Delegacionales) para garantizar la aplicación de la ley; emite sugerencias al poder Legislativo y a las autoridades judiciales del Distrito Federal, para su consideración en los procedimientos, recursos, iniciativas de ley, proposiciones legislativas o de cualquier asunto de su competencia relacionados a la protección del medio ambiente y el ordenamiento territorial.

**Presentación de denuncias ante autoridades.-** Ante el conocimiento de actos, hechos u omisiones que constituyen delitos considerados en la legislación ambiental y del ordenamiento territorial, la PAOT presenta ante las autoridades judiciales las denuncias correspondientes.

**Asesoría jurídica.-** En las instalaciones de la PAOT, en ferias y eventos públicos en los que ésta participa, así como en diversos foros públicos o vía electrónica, la Procuraduría orienta y asesora a la población respecto a la legislación ambiental y urbana del Distrito Federal, así como de su vigilancia y cumplimiento.

**Conciliación.-** En los conflictos entre dos o más partes, motivados por la interpretación, violación o incumplimiento de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial, la PAOT busca el diálogo y la conciliación de los intereses a fin de dar una solución concertada a los problemas denunciados.

**Servicios de información.-** Con la finalidad de que la población del Distrito Federal cuente con información confiable en materia de protección del medio ambiente y del ordenamiento territorial, la PAOT brinda los siguientes servicios en línea:

- Página Web.
- Centro de Información y Documentación.
- Síntesis de Prensa y archivo hemerográfico sobre temas ambientales y urbanos.

Una vez claras las funciones y facultades de este organismo descentralizado, se puede concluir que la intención del legislador posiblemente fuera buena al crearla.

Sin embargo por lo experimentado en mi labor diaria puedo concluir que la simple intención no basta si lo que se pretende es hacer cumplir las normas ambientales, ya que al definir la tarea de la Procuraduría en una simple "recomendación", vemos que dista mucho de cumplir con el objetivo real. Simplemente no podemos dejar de lado que una recomendación no es ley y así como pasa con la Comisión de Derechos Humanos vislumbra el futuro de la PAOT, pero como en todas las nuevas dependencias tenemos que darle el beneficio de la duda.

## **F. ASPECTO JURÍDICO – PENAL.**

En cuanto al aspecto penal, es necesario comentar acerca de las normas contenidas en el Código Penal Federal y el ordenamiento local en cuanto a delitos ambientales se refieren.

### **1. Código Penal Federal en materia de Delitos Ambientales.**

Con las reformas realizadas en diciembre de 1996 al Código Penal para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal, así como a la LGEEPA, fortalecieron el carácter preventivo de las disposiciones jurídico-ambientales, así como los instrumentos de control de la política ambiental, entre los que se encuentran diversas sanciones administrativas y penales. Con las reformas publicadas el 13 de diciembre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación, se creó el Título XXV del Código Penal denominado Delitos Ambientales, conteniendo los artículos 414 al 423; se integraron los tipos penales ya previstos en leyes especiales y se incorporaron nuevos tipos relacionados con el ambiente. Estas modificaciones requirieron, para su correcta aplicación, de un nuevo enfoque en la atención de los delitos ambientales.

Con las últimas reformas en el año de 2002, se hizo una reordenación, quedando como a continuación se escribe:

#### **Título Vigésimo Quinto.**

#### **Delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.**

Capítulo I.- De las actividades tecnológicas y peligrosas.

*Artículos 414, 415, 416.*

Capítulo II.- De la biodiversidad.

*Artículos 417, 418, 419, 420, 420 bis.*

Capítulo III.- De la bioseguridad.

*Artículo 420 ter.*

Capítulo IV.- Delitos contra la gestión ambiental.

*Artículo 420 quater.*

Capítulo V.- Disposiciones comunes a los delitos contra el ambiente.

*Artículos 421, 422, 423.*

## **2. Reformas al Código Penal del Distrito Federal en materia de Delitos Ambientales.**

En cuanto al ordenamiento local, encontramos que el 29 de Enero de 2004, con el objeto de disponer de instrumentos legales más adecuados para combatir el deterioro de los recursos naturales y mejorar la protección del medio ambiente, la Asamblea Legislativa del D. F. reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones del nuevo Código Penal para el D. F. en materia de delitos ambientales. Dicha reforma establece mecanismos de prevención y corrección a los daños ocasionados en el ambiente y recursos naturales, por nuevas formas de comportamiento delictivo. Las penas en materia de delitos ambientales van de 1 a 9 años de prisión y de los 20 a 500 días de multa, considerando relevante la reparación del daño sobre la pena privativa de prisión.

En este orden de ideas, ahora se determinan como delitos graves: la ocupación o invasión, ampliando la tutela del tipo penal a las áreas de valor ambiental, áreas verdes en suelo urbano y barrancas. El cambio de uso de suelo en un área natural protegida o suelo de conservación, la descarga de residuos de la industria de la construcción, en zonas de recarga de mantos acuíferos y áreas verdes en suelo urbano.

Antes de las reformas, el código contenía en su Título Vigésimo quinto de los Delitos Ambientales el Capítulo Único, el cual encuadraba éstos entre los artículos 343 y 350. Esto de manera general y sin hacer mayor clasificación.

Con las reformas, el mismo Título ahora se divide en capítulos, quedando como a continuación se describe:



## **Título Vigésimo Quinto.**

### **Delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.**

Capítulo I.- Delitos contra el ambiente.

*Artículos: 343, 343 Bis., 344, 344 Bis., 345, 345 Bis., 346.*

Capítulo II.- delitos contra la gestión ambiental.

*Artículos: 347, 347 Bis., 347 Ter., 347 Quater., 347 Quintus.*

Capítulo III.- Disposiciones comunes a los delitos previstos en el presente título.

*Artículo 348, 349, 349 Bis., 349 Ter., 350.*

### **3. Creación de la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Ambientales.**

Los ilícitos relacionados con el ambiente han crecido en número y complejidad. En respuesta a este incremento, la Procuraduría General de la República atiende los delitos ambientales a través de sus delegaciones estatales y, particularmente, mediante diversas unidades administrativas especializadas, éstas han evolucionado, ya que primero fue la Fiscalía Especial para Delitos Forestales y le sucedió la Fiscalía Especial para Delitos Ecológicos y de Carreteras, que operó hasta el mes de septiembre de 1997.

La creación de nuevos delitos contra el ambiente, así como el incremento de denuncias de los particulares, y de la propia Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, hizo necesario contar, dentro de la Procuraduría General de la República, con una unidad especializada que conociera exclusivamente sobre los delitos ambientales.

En enero del año de 1998, paralela a la reestructuración que se llevó a cabo en la Procuraduría General de la República, se creó la Fiscalía Especial para Delitos Ambientales como unidad especializada en estos delitos, encargada de conocer de hechos probablemente constitutivos de los delitos contenidos en el capítulo XXV del Código Penal Federal. Tiene su base conceptual y sustantiva en la LGEEPA, en los reglamentos que de ella emanan, así como en las normas oficiales mexicanas expedidas por la entonces Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

**ESTA TESIS NO SE  
DE LA BIBLIOTECA**

La atención de los delitos ambientales en toda la República quedó a cargo de los agentes del Ministerio Público de la Federación, adscritos a las delegaciones estatales, pertenecientes a las subprocuradurías de procedimientos penales A, B y C, mismas que deberán contar con fiscalías especializadas; las funciones de la Fiscalía Especial en Delitos Ambientales son: conocer e integrar las averiguaciones previas iniciadas por delitos ambientales; supervisar y apoyar a los Ministerios Públicos adscritos a las delegaciones estatales; ejercer la atracción de las averiguaciones previas iniciadas por delitos ambientales que se consideren relevantes, o que por su naturaleza técnica requieran del conocimiento de la Fiscalía Especial; fungir como enlace con las autoridades ambientales centrales; analizar la información relacionada con ilícitos ambientales, planificar y realizar acciones operativas.

Esta Fiscalía Especial ha realizado diversas acciones para atender, prevenir, investigar y perseguir los delitos ambientales, lo que le ha permitido hacer un diagnóstico de los problemas en la aplicación de los tipos penales ambientales, así como identificar la necesidad de establecer una cooperación interinstitucional. Si bien es cierto que la reforma de diciembre de 1996 buscó reforzar la responsabilidad penal como instrumento para controlar la aplicación de la política ambiental, también es necesario definir detalladamente los objetivos que se buscan con la aplicación de esta responsabilidad.

En el ámbito local, también el Distrito Federal cuenta con la "Fiscalía Especial para la atención de los Delitos Ambientales". La creación de esta fiscalía se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el día 18 de septiembre de 2001 por medio del Acuerdo A/006/2001 del Procurador de Justicia del Distrito Federal, el que manifiesta en su considerando último que "se estima pertinente brindar una atención especializada por parte de los servidores públicos de dicha Institución a fin de coadyuvar de manera eficaz y eficiente en la aplicación de la Ley Ambiental del Distrito Federal"<sup>6</sup>.

La Fiscalía de Supervisión y Coordinación de Averiguaciones Previas Zona Poniente es quien ejerce las funciones de "Fiscalía para Delitos Ambientales", en la que el Ministerio

---

<sup>6</sup> Gaceta Oficial del D. F., ACUERDO A/006/2001 DEL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL D. F. POR EL QUE SE CREA LA FISCALÍA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN DE LOS DELITOS AMBIENTALES, 18 de septiembre de 2001, p. 9.

Público se encargará de investigar y perseguir los delitos encuadrados en el Título Vigésimo Quinto del Código Penal del D. F. antes vistos.

Las agencias desconcentradas o centrales de investigación del M. P. deben recibir cualquier denuncia realizada por hechos posiblemente constitutivos de delitos ambientales, practicar las diligencias iniciales e imprescindibles y notificar de inmediato al superior jerárquico para que éste a su vez haga del conocimiento a la brevedad a la Fiscalía especial y así remitir la Averiguación Previa para su debida diligenciación.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **LA DELEGACIÓN MILPA ALTA ACTUALMENTE**

- A. Marco General de la Delegación.
- B. Tasas de crecimiento. Estadísticas.
- C. Aspectos Culturales, Sociales, Ambientales y Políticos.
- D. Asentamientos Humanos Irregulares.
- E. Causas de la compra venta de predios.
- F. Consecuencias.
- G. Acciones en el Distrito Federal en Materia Ambiental.
  - 1. Desalojos.
  - 2. Convenio de Colaboración y Corresponsabilidad de Crecimiento Cero.

## CAPITULO CUARTO

### *LA DELEGACIÓN MILPA ALTA ACTUALMENTE*

Una vez analizados los conceptos generales, las nociones históricas y revisado el marco normativo, podemos ya entrar al tema central de nuestra investigación. Daremos inicio planteando un marco general de cómo se encuentra constituida actualmente la demarcación de Milpa Alta, de esta forma podremos ir desglosando la problemática, las causas y las consecuencias de utilizar el suelo de conservación para vivienda, es decir, nuestra tesis.

#### **A. MARCO GENERAL DE LA DELEGACIÓN.**

Pues bien, la Delegación Milpa Alta tiene una superficie total de 28,375 hectáreas, que representan el 19.06% del área total del Distrito Federal a una altitud promedio de 2,500 m. s. n. m.

Colinda al norte con la Delegación Xochimilco y Tláhuac, al este con los municipios de Chalco, Tenango del Aire y Juchitepec, al sur con los municipios de Tlalnepantla y Tepoztlán, los cinco últimos pertenecientes al Estado de Morelos y al oeste con las Delegaciones de Tlalpan y Xochimilco. Todo el territorio se encuentra ubicado en Suelo de Conservación.

En cuanto a sus recursos naturales encontramos a sus recursos hidrológicos, que son el río "Cuautzin, ubicado al noroeste y el Tlatixhualaca al noreste. Asimismo la Delegación se encuentra dentro de la Sierra del Chichinautzin formado básicamente por depósitos de alta permeabilidad conformando una de las zonas de recarga del acuífero de la cuenca. Su cobertura vegetal corresponde en su mayoría a bosques de cedros, oyameles, madroños, ocotes y encinos. En el área restante las tierras son de pedregal. En lo que se refiere a los volcanes, destaca el Tehutli, tanto por su altitud como por su importancia cultural.

La Delegación Milpa Alta representa para la ciudad, un recurso ecológico estratégico y fundamental para su sustentabilidad, se ubica totalmente en suelo de

conservación estando dentro de los principales propósitos de rescate ecológico para el Distrito Federal.

Bajo la consideración del grave deterioro del medio ambiente en la cuenca del Valle de México, la continua ampliación de la frontera urbana y consecuentemente una creciente demanda de recursos, principalmente agua potable; el papel de la Delegación Milpa Alta como proveedor de servicios ambientales adquiere cada vez más importancia en la región, basta decir que, Milpa Alta con sus 28,375 hectáreas, representa poco más del 33% del total del Suelo de Conservación para el Distrito Federal.

Basta recordar, que es en esta zona donde se captan los mayores volúmenes de agua que proveen a los acuíferos de los cuales se abastece la Ciudad de México y por otro lado, es en estas áreas en donde se localizan actividades agro productivas y recreativas que también son aportaciones o servicios para la población de la Zona Metropolitana del Valle de México.

La Delegación Milpa Alta se localiza en lo que se denomina el tercer contorno de la Ciudad de México y es precisamente debido a su localización con relación al resto de la ciudad que aún mantiene su vocación agrícola y de preservación ecológica que la distingue, las dificultades de accesibilidad a la Delegación han sido un factor de contención en la ampliación de la frontera urbana y consecuentemente del aumento de la presión del poblamiento intensivo.

Sin embargo, las dificultades de accesibilidad a la delegación también son factores que inciden en las condiciones de vida en ésta, toda vez que para acceder a servicios de salud o educación especializados, los habitantes deben trasladarse a otras delegaciones, particularmente las de la denominada ciudad central. Los principales nexos de la delegación se dan con las delegaciones de Xochimilco y Tláhuac y con los municipios de Tlalnepantla y Tepoztlán en el Estado de Morelos y Chalco, Tenango del Aire y Juchitepec en el Estado de México.

La estructura urbana Delegacional está determinada por la configuración espacial de los doce poblados, los cuales ya muestran una continuidad física de mayor consolidación. Actualmente, todos los poblados y en especial los del área de influencia de Villa Milpa Alta se presentan prácticamente como una conurbación, en la que destaca el

continuo urbano de Villa Milpa Alta, adherida a los poblados de San Agustín Ohtenco, San Jerónimo Miacatlán y San Francisco Tecoxpa.

En los últimos años la construcción de caminos de penetración ha crecido sensiblemente, lo que contribuye a la ampliación de la frontera urbana y ofrece las facilidades de accesibilidad para la implantación y consolidación de nuevos asentamientos. Sus vínculos viales fundamentales son: en el Distrito Federal, hacia las delegaciones de Xochimilco (Carretera Federal México-Oaxtepec y Carretera Xochimilco-Santa Cecilia-San Salvador-Milpa Alta) y Tláhuac (Av. Miguel Hidalgo) en la zona norte de la delegación, en que se constituye un arco con los 12 poblados y vialidades continuas.

La estructura al interior de los poblados es similar en todos los casos, prevalece su delimitación de barrios con un centro jerárquico.

Actualmente San Pedro Atocpan, Villa Milpa Alta y San Antonio Tecómitl constituyen el principal corredor comercial dentro de la Delegación.

Esto ha generado conflictos en la estructura urbana, como el cambio de uso del suelo en las zonas centrales, la recarga de la estructura vial en las partes céntricas de dichos poblados y la alteración de las edificaciones de tipo tradicional.

La ubicación de equipamientos e instalaciones de servicio fuera de los cascos urbanos, también han contribuido a la consolidación de las conurbaciones y al surgimiento de asentamientos irregulares.

El área central de los poblados tiene una traza ortogonal que va deformándose hacia la periferia o según las características topográficas del lugar, manzanas con superficies que varían entre media y una hectárea y sus calles más importantes, en algunos casos, se prolongan hasta la periferia.

En las áreas periféricas a los poblados, existe una mezcla de vivienda con tierras de labor; lugares a los que se ha extendido la dotación de infraestructura, lo que sumado a la existencia de vialidades de baja especificación hacia otras localidades, ha propiciado el surgimiento de nuevos asentamientos.

Los usos generales del suelo en la delegación están distribuidos de la siguiente forma<sup>1</sup>:

- Uso agrícola 23.53 % de la superficie delegacional
- Uso pastizales 18.00 % de la superficie delegacional
- Uso forestal 49.31 % de la superficie delegacional
- Usos urbanos y otros usos 09.16 % de la superficie delegacional

El uso del suelo predominante dentro de los poblados es el habitacional de baja intensidad, dentro de las zonas centrales de los poblados de Milpa Alta, Atocpan y Tecómilt se presentan lotes con uso mixto de vivienda y comercio o servicios. En las áreas periféricas se mezcla la vivienda con las tierras de labor.

## **B. TASAS DE CRECIMIENTO. ESTADÍSTICAS.**

La población de la Delegación de Milpa Alta ha crecido de manera sorprendente en las últimas cinco décadas, en 1950 contaba con 18,212 habitantes y para el 2000 su población asciende a 96,773, esto significa que la población se ha multiplicado por un factor de 4.3 en cinco décadas. A pesar de este elevado crecimiento, dentro del Distrito Federal en el primer año se clasificaba en el decimoquinto lugar de acuerdo con su volumen poblacional y en el 2000 ocupa el decimosexto; es decir, esta demarcación ha sido una de las menos pobladas del territorio a lo largo del periodo.

---

<sup>1</sup> Programa de Desarrollo Urbano Delegacional de Milpa Alta



Tabla 1. Población de Milpa Alta y su porcentaje respecto al Distrito Federal.

POBLACION DE MILPA ALTA Y SU PORCENTAJE RESPECTO AL DISTRITO FEDERAL, 1950-2000.				
Año	Distrito Federal		Milpa Alta	
	Absoluto	%	Absoluto	%
1950	3,050,442	100	18,212	0.6
1960	4,870,876	100	24,379	0.5
1970	6,874,165	100	33,694	0.5
1980	8,831,079	100	53,616	0.6
1990	8,235,744	100	63,654	0.8
1995	8,489,007	100	81,102	1
2000	8,605,239	100	96,773	1.1

Fuente: Datos proporcionados por la Delegación Milpa Alta.

La población de Milpa Alta con respecto al resto del Distrito Federal presenta como característica peculiar una relativa estabilidad de 1950 a 1980, con porcentajes que oscilaron alrededor de 0.6 por ciento; sin embargo, de 1980 al 2000 el porcentaje se incrementa hasta el 1.1 por ciento, esto debido al bajo crecimiento de las delegaciones centrales y del primer contorno.

Entre 1950 y 1960 la tasa de crecimiento medio anual fue de 3.0 por ciento, en los siguientes diez años aumenta a 3.4, en el periodo 1970-80 alcanza su máximo con 4.6, posteriormente entre 1980 y 1990 baja a 1.8 y para la década de 1990-2000 vuelve a aumentar a 4.3 por ciento; siendo la demarcación con mayor tasa de crecimiento en el Distrito Federal y con un ritmo de crecimiento muy por arriba de la entidad en los últimos treinta años.

En el periodo de 1990 al 2000 la tasa de crecimiento de la Delegación fue de 4.3, en términos absolutos el incremento anual fue de 43 personas por cada mil; por lo que de seguir con el comportamiento demográfico de la última década, en 16 años su número de habitantes se volverá a duplicar.

A manera de conclusión podemos decir que desde la década de los cincuenta, el crecimiento promedio de esta demarcación es superior al 3 por ciento anual y a partir de 1970 éste es superior al del D. F., estas cifras muestran una acelerada dinámica demográfica en este territorio.

Tabla 2. Tasas de crecimiento del Distrito Federal y Milpa Alta, 1950 – 2000.

TASAS DE CRECIMIENTO DEL DISTRITO FEDERAL Y MILPA ALTA, 1950-2000.		
Período	Distrito Federal	Milpa Alta
1950-1960	4.8	3
1960-1970	3.6	3.4
1970-1980	2.5	4.6
1980-1990	-0.7	1.8
1990-1995	0.5	4.4
1990-2000	0.4	4.3

Fuente: Datos proporcionados por la Delegación Milpa Alta.

### C. ASPECTOS CULTURALES, SOCIALES, AMBIENTALES Y POLÍTICOS.

#### Aspecto Cultural.

En materia de educación, los niveles de atención en rubros básicos de la Delegación son en general suficientes preescolar, primaria y secundaria tienen capacidad necesaria; mientras que en los niveles de bachillerato y profesional existen carencias como se aprecia en el cuadro siguiente:

Tabla 3. Población de alumnos y número de escuelas.

POBLACIÓN DE ALUMNOS Y NUMERO DE ESCUELAS.		
Nivel	No. de escuelas	Alumnos
Educación preescolar	13	3,566
Educación primaria	18	11,785
Educación secundaria	11	6,424
Medio terminal técnico	1	1,381
Medio superior bachillerato	4	4,139
TOTAL	47	27,295

Fuente: Datos proporcionados por la Delegación Milpa Alta.

En este mismo rubro de cultura la Delegación cuenta con un servicio de bibliotecas que se distribuyen a lo largo de los doce poblados, dando un servicio limitado debido a que la gran mayoría de los ejemplares son de información general y de nivel medio.

Las bibliotecas son:

1. Ignacio Manuel Altamirano, en Villa Milpa Alta;
2. Quintil Villanueva, en Tecómitl;
3. Tecoxpa, en el poblado del mismo nombre;
4. Miacatlán, en el poblado del mismo nombre;
5. Otilio E. Montaña, en San Lorenzo Tlacoyucan;
6. Cuaucoyotécatl, Santa Ana Tlacotenco;
7. Ohtenco, en poblado del mismo nombre;
8. Xicomulco, en el poblado de mismo nombre;
9. Motolinía, en San Pablo Oztotepec;
10. S. Castorena, en San Salvador Cuauhtenco
11. Micaela Bonilla, en San Juan Tepenáhuac
12. Biblioteca en San Pedro Atocpan.

Tres casas de la cultura:

1. Casa de Cultura "Calmécatl, en Villa Milpa Alta;
2. Casa de Cultura Axayopa, en San Pablo Oztotepec
3. Casa de Cultura Olla de Piedra, en Tecómitl;

Museos:

1. La delegación cuenta con un museo regional, así como el museo de la presencia zapatista.

2. En materia religiosa son numerosos los templos, capillas, parroquias y santuarios en cada uno de los poblados.

### Aspecto Social.

En materia de salud, la Delegación presenta un diverso tipo de servicios mismos que únicamente cubren las necesidades básicas. En cuanto a especialidades la población tiene que trasladarse a las unidades de atención más cercanas, como Xochimilco o Tlalpan.

En materia de abasto y comercio, la Delegación cuenta con seis mercados para solucionar la demanda de la población, apoyados por dos mercados sobre ruedas. Los mercados que se destacan son Villa Milpa Alta, San Antonio Tecómitl y San Pedro Atocpan. Es muy importante mencionar que Milpa Alta cuenta con el único rastro en función dentro del Distrito Federal, mismo que es autosuficiente y da servicio de manera regional.

En módulos deportivos hay 7,008 mts.<sup>2</sup>; en centros deportivos 27,114 mts.<sup>2</sup>, en unidades deportivas 43,936 mts.<sup>2</sup>, en gimnasios 2,150 mts.<sup>2</sup>, y alberca semi olímpica.

Existe un numeroso equipamiento distribuido en todos los poblados en materia de recreación y deporte. Los poblados que tienen un menor nivel de servicios son San Pablo Oztotepec y San Agustín Ohtenco.

Tabla 4. Deportivos en la Delegación Milpa Alta.

EQUIPAMIENTO DEPORTIVO REPRESENTATIVO DE LA DELEGACIÓN.	
Deportivo Popular Oztotepec	Progreso y Libertad, San Pablo Oztotepec
Unidad deportiva	Avenida Tlaxcala y Bulevar, Villa Milpa Alta
Deportivo Tecómitl	Bulevar López Portillo, San Antonio Tecómitl
Deportivo Atocpan	Cuauhtémoc, San Pedro Atocpan
Deportivo Tlacotenco	Avenida Juárez y Guadalupe Victoria, Sta. Ana Tlacotenco
Cancha de Basketball	V. Guerrero y Gpe. Victoria, San Juan Tepenáhuac

Fuente: Datos proporcionados por la Delegación Milpa Alta.

En cuanto a vivienda, en el 2000 existían en esta Delegación 21,350 viviendas particulares; esto es, 9,232 más que las registradas en 1990. Durante el periodo comprendido entre 1990-2000 Milpa Alta ocupa el segundo lugar de las jurisdicciones con mayor ritmo de crecimiento de las viviendas particulares, cuya tasa de crecimiento es de 5.8 por ciento.

La transformación territorial de Milpa Alta en los últimos veinte años, ha sido desarrollada por la acción de diferentes actores sociales en diferentes ámbitos. Destacan las comunidades y los ejidos como formas sociales de propiedad y de organización social que muestran en la actualidad, alternativas de gestión territorial algunas de las cuales, entran en contradicción con las normas de ordenamiento territorial y urbano del Distrito Federal. Tal situación es, en este caso, una de las principales limitantes para el ordenamiento urbano y el desarrollo ambiental de la delegación.

#### **Aspecto Ambiental.**

La Delegación Milpa Alta, representa para la ciudad, en términos del medio físico natural, una reserva fundamental para el equilibrio ecológico así como la permanencia de los servicios ambientales, que el suelo de conservación presta a la zona metropolitana. La capacidad de recarga sostenida del acuífero, la captura de carbono, la producción de oxígeno por parte de la cubierta vegetal, la permanencia del patrimonio genético presente en la biodiversidad local y la belleza escénica como componentes implícitos del paisaje natural de Milpa Alta, son algunos de los servicios que la delegación presta a la zona metropolitana.

Además de los servicios ambientales, Milpa Alta es el área rural más importante del Distrito Federal, los volúmenes de producción y el número de personas empleadas en el sector primario, así lo confirman y conservando usos y costumbres en sus doce pueblos tradicionales, que son características de sociedades campesinas. No obstante, la Delegación se encuentra en una dinámica acelerada de expansión urbana, producto de su propio crecimiento demográfico natural y social.

El crecimiento urbano de Milpa Alta muestra patrones de asentamiento de tipo excéntrico, en donde las periferias a los cascos urbanos son en general, las zonas con mayor aptitud para la construcción de vivienda con excepción de las zonas con pendientes considerables. Las características geomorfológicas de Milpa Alta (pendientes pronunciadas y material parental descubierto), no permiten el establecimiento de grandes densidades de población en zonas que están fuera de los límites de los cascos urbanos de los doce pueblos. Cuando esto ocurre, el tipo de asentamiento se desarrolla en situación de riesgo.

### **Aspecto Político.**

El aspecto político es un pilar fundamental en la vida de toda sociedad, como lo hemos visto en nuestro Capítulo Primero. Tratándose del caso en particular de Milpa Alta no es la excepción, ya que la política juega un papel fundamental en el desenvolvimiento tan acelerado de los asentamientos humanos irregulares, mejor conocidos como parajes.

Tal como podemos observar en las estadísticas mostradas en este trabajo, en la última década se incrementó de sobremanera el número de casas habitación en los parajes. Conforme se van presentando los periodos electorales en la demarcación, los grupos políticos aprovechan para realizar una campaña proselitista encaminada a incrementar su número de simpatizantes, ofreciéndoles lugares dónde vivir, mejoras a las viviendas ya existentes y en su caso servicios fundamentales como luz, agua, drenaje o pavimento en lugares donde no es posible hacer alguna modificación al uso de suelo.

Con ello, logran conformar grupos numerosos de seguidores en cada paraje los cuales, fungiendo como líderes, a su vez prometen tanto a la gente que ya cuenta con una vivienda consolidada como a los que aun están pensando en comprar terrenos, que al votar por determinado partido político se podrán allegar los servicios a sus casas así como lograrán el cambio de uso de suelo a habitacional en muy poco tiempo. Ahora bien, cuando el candidato llega a ganar la elección se tiene el problema más presente ya que ahora se encuentra en la disyuntiva de hacer cumplir las normas o respetar las promesas hechas en campaña.

Asimismo, en este rubro no sólo encontramos partidos políticos, sino que actuando de manera directa existen diversos grupos sociales que contribuyen también a fomentar el

crecimiento desmedido, como son: los coordinadores de enlace territorial y las autoridades agrarias (comuneros y ejidatarios).

El Coordinador de Enlace Territorial de cada poblado es electo en asamblea pública por medio de votaciones, y su función principal, como su nombre lo dice, es servir de enlace entre la autoridad Delegacional y los habitantes. No obstante, al no existir un fundamento para regularlos, éstos rebasan toda esfera de competencia prometiendo y solapando las irregularidades de la venta de terrenos.

Las autoridades agrarias, como lo vimos en el Capítulo Segundo, son independientes al organismo desconcentrado que representa la Delegación Política, y con ello tanto la Representación Comunal<sup>2</sup> como los Comisariados Ejidales<sup>3</sup>, proporcionan el tratamiento a las tierras a su conveniencia.

Es así como estos grupos, haciendo uso de la autoridad que representan dentro de sus poblados y comunidades, se encargan de propagar el crecimiento, aunque dentro de su institución manifiesten lo contrario.

Sin embargo, y sin importar al grupo que pertenezcan, siempre tienen una finalidad partidista, ya que se hacen más presentes en época de elecciones. De este modo, el número de asentamientos irregulares cada vez va en asenso sin que al momento las autoridades puedan ya frenarlo o bien moderarlo.

#### **D. ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES.**

El crecimiento urbano se ha dirigido hacia el segundo y tercer contorno de la ciudad. Esto como producto del encarecimiento del suelo en la Ciudad Central y la demanda creciente de suelo en su primer contorno. Veamos así como se ha dado la evolución de los Asentamientos Humanos Irregulares entre los años de 1970 y 2002.

---

<sup>2</sup> La cual por cierto, no ha sido cambiada ni sometida a Asamblea desde hace más de diez años aproximadamente.

<sup>3</sup> Dentro de la Delegación Milpa Alta existen 5 poblados dotados de ejidos, que son: San Francisco Tecoxpa, San Juan Tepenahuac, Santa Ana Tlacotenco, San Jerónimo Miacatlán y San Antonio Tecomitl.

En la década de los setenta, el crecimiento irregular se manifestó alrededor de los centros de población que contaban con una estructura con cierto grado de consolidación y una mayor cobertura de infraestructura y servicios (Villa Milpa Alta, San Pedro Atocpan, San Antonio Tecomitl). Además de que San Antonio Tecomitl manifestó un crecimiento de localización estratégica con el resto de la ciudad.

En la década de los ochenta comienza el proceso de micro conurbación motivada por la dotación de equipamiento y servicios en los límites de los poblados. Este proceso se da principalmente en la cabecera municipal de Villa Milpa Alta al oriente con Ohtenco, Tecoxpa y Miacatlán (Programa Delegacional 1997), los cuales en la actualidad tienden a conurbarse con el poblado de Tepenahuac, y éste último, al sur con Santa Ana Tlacotenco.

Además en esta década fueron localizados 68 asentamientos irregulares en los alrededores de *Villa Milpa Alta* como principal centro de población en el que se concentraba gran parte del equipamiento y la infraestructura de la Delegación.

*San Antonio Tecomitl*, siendo una localidad con características estrictamente urbanas consolida su crecimiento con San Juan Ixtayopan (Delegación Tláhuac) y al poblado Villa Milpa Alta expandiendo su crecimiento en forma lineal a través de la carretera regional Xochimilco - Oaxtepec.

Tabla 5. Proceso de crecimiento de los asentamientos irregulares.

PROCESO DE CRECIMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES (número de asentamientos)				
Poblado	Década 1970	Década 1980	Década 1990	2000 a 2002
VILLA MILPA ALTA	5	17	21	21
SAN FRANCISCO TECOXPA	-	6	8	8
SANTA ANA TLACOTENCO	-	2	9	9
SAN JERÓNIMO MIACATLAN	-	2	4	4
SAN JUAN TEPENAHUAC	-	-	2	2
SAN AGUSTÍN OHTENCO	-	-	-	-
SAN SALVADOR CUAUHTENCO	-	8	12	13
SAN ANTONIO TECOMITL	-3	10	14	15
LA CONCHITA	-	2	2	2
SAN PEDRO ATOCPAN	5	10	11	14
SAN BARTOLOMÉ XICOMULCO	3	6	17	17
SAN PABLO OZTOTEPEC	1	5	10	10

Fuente: Datos proporcionados por la Delegación Milpa Alta.



Para la década de los noventa, la construcción de la Carretera Santa Cecilia y la Avenida Tulyehualco posibilitaron totalmente el acceso a los poblados de San Bartolomé Xicomulco, San Pablo Oztotepec y San Salvador Cuauhtenco a la ciudad. Estos accesos provocaron la aceleración del crecimiento en la zona.

Además en San Antonio Tecomitl la indefinición administrativa entre las Delegaciones de Milpa Alta y Tláhuac, facilitan la dotación de infraestructura y servicios contribuyendo esto a la consolidación de asentamientos particularmente localizados en el límite de ambas delegaciones.

Por lo que la presión de crecimiento urbano a partir del 2000 se observa principalmente en dos zonas; la primera, en San Salvador Cuauhtenco, San Pablo Oztotepec, San Pedro Atocpan y San Bartolomé Xicomulco; la segunda y no menos importante bajo presión de crecimiento urbano de San Antonio Tecomitl hacia San Francisco Tecoxpa. Ambos poblados localizados en los límites de las delegaciones Xochimilco y Tláhuac.

En síntesis, en la Delegación Milpa Alta las presiones de crecimiento urbano irregular se identifican mediante los siguientes eventos: a principios de 1970 es cuando se registran los primeros asentamientos irregulares en los poblados de Villa Milpa Alta, San Pedro Atocpan y San Antonio Tecomitl; en 1985, comienza a ser evidente una micro conurbación motivada en gran medida por la dotación de equipamiento y servicios fuera del límite de población de Villa Milpa Alta con el surgimiento de 8 asentamientos irregulares alrededor del límite del poblado y 28 más dispersos en los principales poblados del sureste de Villa Milpa Alta; en 1997 el Programa Delegacional detectó 56 asentamientos que albergaban 837 familias, un incremento representativo de asentamientos irregulares en la delegación; para principios del año 2000, se confirma la tendencia de apropiación de suelo cuando el Registro Agrario Nacional reconoce 95 asentamientos en una superficie aproximada de 231 has., es decir, un 80 por ciento más de los registrados en 1997; actualmente se han localizado 125 asentamientos, los cuales ejercen una fuerte presión, principalmente los que colindan con los límites de las Delegaciones Xochimilco y Tláhuac.

Evidentemente a partir de la década de los noventa se observa una aceleración en el proceso de apropiación en suelo de conservación; de 1996 a la fecha, se han incorporado 69 nuevos asentamientos. Es decir, esto representa un incremento mayor al cien por ciento, lo que significan 300 has. que se incorporan al suelo urbano.

En recientes fechas, reunidas autoridades como Medio Ambiente, SEDUVI y la Delegación, se integró la información que cada uno tenía y se ajustó la cifra a un total de 124 asentamientos.

Existen diversos tipos de concentraciones irregulares:

- a. *Periféricas.* Agrupaciones de viviendas localizadas en los límites de los poblados regularmente estas zonas cuentan con el equipamiento y la infraestructura necesaria y aunque la dotación de agua generalmente se realiza por tandeo, gran parte de estos asentamientos se suministran de agua y electricidad de manera clandestina.
  
- b. *Intermedios.* Estos asentamientos se localizan en los alrededores de los poblados y por los principales accesos regionales. Su crecimiento se fortalece por su relativa localización. Al igual que los anteriores la dotación de agua es por tandeo, y solo en algunos el suministro de agua se da mediante el desvío de la infraestructura de riego para suministro doméstico. Además, pocos de estos cuentan con electricidad.
  
- c. *Aislados.* Se entiende por este tipo de asentamiento aquellas viviendas dispersas localizadas en la Delegación y que en algún momento pueden tender al aglutinamiento.

## **E. CAUSAS DE LA COMPRA VENTA DE PREDIOS.**

Podemos hablar de una serie de factores por los cuales la población, al no encontrar lugares donde establecer una vivienda, se ve en la necesidad de adquirir predios en zonas catalogadas como suelo de conservación. Tratando en particular el problema en la Delegación Milpa Alta analizaremos lo siguiente.

Partimos de la base de que la Delegación se encuentra catalogada dentro del Programa General de Ordenamiento Ecológico, como Suelo de Conservación en su totalidad. Sin embargo debido a las circunstancias que más adelante analizaremos, los llamados cascos urbanos han sido rebasados en los últimos años, formándose pequeños núcleos de población carentes de todo servicio público mínimo y digno de una vivienda.

Ahora bien, Milpa Alta, como ya lo vimos en los capítulos que anteceden, aún cuenta con los tres tipos de propiedad de la tierra: comunal, ejidal y pequeña propiedad, según lo dispuesto en el decreto presidencial de 1952, aunque existen actualmente controversias de carácter agrario por el reconocimiento de tierras comunales, por usos y costumbres se ha mantenido el mismo régimen.

Debido al problema económico, escasez de espacios donde vivir, factores sociales que más adelante analizaremos, es que la población, tanto del mismo Distrito Federal como del interior de la República, ha encontrado en Milpa Alta una oportunidad de contar con un lugar propio donde establecerse, y así poder ofrecer a su familia un patrimonio, incluso soportando la falta de servicios mínimos para considerarse una vivienda digna y decorosa.

La venta "clandestina" de predios ubicados en suelo de conservación, y en tierras comunales es una acción que se ha presentado principalmente debido a factores económicos. En este aspecto podemos mencionar como ejemplo la falta de apoyos al campo. Los campesinos se han visto obligados a vender sus tierras, pues las cosechas no son redituables, encontrando una ganancia mucho mayor al venderlas que al quedarse con ellas. Al tratarse de grandes extensiones de tierra (pues están destinadas a cultivo), es más conveniente para ellos subdividirla y vender en pequeños lotes a bajo costo.

Asimismo tenemos también por otro lado a los compradores, a quienes les resulta atractivo un "pequeño pedazo" de tierra propio, a un precio muy accesible y, en algunas ocasiones incluso, adquiriéndolos en pagos diferidos. Por supuesto que lo anterior se debe, a que los lotes no cuentan con los servicios mínimos indispensables (agua, luz, drenaje, transporte, entre otros), y por lo general se encuentran alejados de los cascos urbanos, lo cual conlleva a que los centros de salud, escuelas, mercados no se encuentren a la mano por no existir rutas de transporte legalizadas.

Sin embargo, en estos lugares conocidos como "parajes", se han visto en la necesidad de hacerse llegar el mayor número de servicios posible, aunque esto implique que sea de manera clandestina. Cuentan con luz, transporte constituido fuera de toda norma (pirata), tomas de agua, conexiones de drenaje, incluso en algunos casos cuentan con servicio telefónico y de cable para televisión. Estos últimos siendo los únicos que cubren su costo.

Otro factor, como lo hemos mencionado en líneas anteriores, es el aspecto político, el cual ya ha sido analizado y creemos está por demás volver a comentarlo.

No podemos dejar de mencionar el llamado "crecimiento natural", lo cual ocurre con los habitantes originarios de las tierras, que las siguen trabajando. Éstos, en un intento por lograr la superación de su descendencia, procuran una educación mayor a la que tuvieron ellos, consiguiendo con eso que las ocupaciones sean distintas a las de sus progenitores. Al llegar el momento en que los hijos cuenten a su vez con una familia y se enfrenten ante la necesidad de su espacio, los padres proveen a los hijos de una cantidad de tierra, la cual la emplean para vivienda y no para hacerla producir. Contribuyendo así al crecimiento de la mancha urbana fuera de los límites correspondientes al uso de suelo habitacional.

## **F. CONSECUENCIAS.**

### ***Ambientales***

El Distrito Federal cuenta con suelo de conservación de 88,442 has., (59% del total del territorio). Dentro de este ubicamos a la Delegación en estudio, la cual es una de las

principales fuentes de oxígeno que aún le quedan a esta capital, así como forma parte de una principal fuente de abastecimiento en los mantos acuíferos del subsuelo.

Hablando del caso específico de los asentamientos irregulares, entre mas constituido se encuentre un paraje, mayor será el daño que cause al ambiente. El ser humano por naturaleza buscara su bienestar. Al principio las personas que compran y no cuentan con un mayor recurso, únicamente se establecen con viviendas provisionales, esto es, sin cimientos, sin loza. Más adelante se van consolidando hasta que logran realizar sus construcciones, utilizando materiales impermeables, afectando así la recarga natural de los mantos acuíferos.

Asimismo encontramos a las barrancas de la demarcación, que también desempeñan un lugar muy importante desde el punto de vista ambiental, por ser zonas receptoras de agua pluvial y contribuyen de esta manera a la recarga del acuífero, participando en la regulación micro climática, y resguardando una diversidad de fauna y flora, sin embargo, el 15% del total de la superficie de las barrancas, ha quedado atrapado dentro de suelo urbano, sometiéndolas a presiones como descargas de agua residual, y sirviendo como vertederos de residuos sólidos (basureros).

Con esto vemos la relevancia que tiene, por su conformación natural, la Delegación tanto al medio ambiente como a la subsistencia de los pobladores del Distrito Federal.

### ***Culturales***

Una consecuencia que se refleja directamente en la Delegación, es el problema social y cultural que se genera a raíz del enfrentamiento entre las diferentes idiosincrasias de la población originaria del lugar y la población que, como hemos visto, por diversos factores ha encontrado en la Delegación Milpa Alta un lugar donde "refugiarse", o bien en el que ha encontrado una solución a sus problemas de vivienda. Esto se debe a que, siendo una de las delegaciones que conserva todavía muchos usos y costumbres completamente diferentes a las demás Delegaciones del Distrito Federal, se ven afectados al sentirse "invadidos" por personas ajenas a estos. Dichas costumbres no encajan en las que traen consigo aquellos habitantes que se desplazan de sus lugares de origen.

### ***Sociales***

Debido al establecimiento de viviendas y la necesidad de obtener los servicios mínimos indispensables, se dan muchos casos de clandestinidad. Por ejemplo, al ser de suma importancia contar con energía eléctrica, los pobladores de los asentamientos humanos irregulares se allegan el servicio a través de los llamados "diablitos", y como no estamos hablando de uno o dos casos aislados, sino de un gran número de personas que así obtienen el servicio, las instalaciones eléctricas ubicadas dentro del casco urbano se ven afectados, pues la demanda de energía es mayor a la que comúnmente pueden abastecer los transformadores. Esto ocasiona las bajas de voltaje y con ello un pésimo servicio de abastecimiento dentro y fuera de los límites urbanos<sup>4</sup>.

Otros casos similares son las tomas de agua clandestinas. Éstas se presentan cuando los pobladores realizan sus propias tuberías desviando el vital líquido de su instalación original a los lugares donde residen, lo cual ocasiona la baja calidad del servicio tanto en los cascos urbanos como en los parajes.

En general la insuficiencia en la dotación de servicios públicos y la incapacidad de la Delegación para hacerlos crecer a la par, genera presiones sociales que se ven reflejadas en manifestaciones y que los partidos políticos aprovechan como beneficio como mencionamos en el apartado del aspecto político.

Otra consecuencia es la mala planeación urbana de los poblados, ya que ésta no existe. Veamos, los predios que se encuentran a la venta son lotificados sin ninguna previsión, lo que desemboca a la larga en problemas de espacio tanto en calles como en accesos. Si existe un terreno grande que ha sido dividido en pequeñas fracciones, los vendedores no planean que algún día se necesitará una calle, o que estas deben contar con cierto número de metros necesarios para banquetas y tránsito vehicular adecuado. Y en casos más severos, tampoco ofrecen caminos peatonales para que los compradores puedan contar con un acceso. Simplemente utilizan el predio contiguo (que se encuentra en ese momento deshabitado), generando con ello problemas futuros entre los mismos habitantes.

---

<sup>4</sup> Incluso de los cascos urbanos sólo 3 de cada 10 personas pagan el servicio de energía eléctrica. Este dato fue recabado por el Ing. Alejandro Treba, trabajador de la Compañía de Luz y Fuerza, Sección Foránea Milpa Alta.

## **G. ACCIONES EN EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA AMBIENTAL.**

Actualmente en el Distrito Federal se tiene como principal objetivo el rescatar las zonas ubicadas en suelo de conservación, así como aquellas consideradas como de preservación ecológica. De esta forma se han buscado y, en algunos casos, empleado mecanismos como son las sanciones administrativas. Tal es el caso que encontramos ya una Ley de Cultura Cívica, una Ley de Residuos Sólidos y las reformas a la actual Ley Ambiental del Distrito Federal, las cuales contienen una serie de disposiciones encaminadas a evitar causar más estragos en el ambiente de nuestra ciudad.

En este sentido, el Jefe de Gobierno del D. F. emitió un comunicado a principios del año 2004 que a la letra dice:

**"SE RESTRINGE EL CRECIMIENTO DE UNIDADES HABITACIONALES Y DESARROLLOS COMERCIALES EN LAS DELEGACIONES ALVARO OBREGÓN, COYOACAN, CUAJIMALPA DE MORELOS, IZTAPALAPA, MAGDALENA CONTRERAS, MILPA ALTA, TLÁHUAC, TLALPAN Y XOCHIMILCO.**

En mi carácter de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con fundamento en las facultades que me confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estatuto de Gobierno, las Leyes de Desarrollo Urbano, del Medio Ambiente y del Transporte Público, a los HABITANTES DEL DISTRITO FEDERAL HAGO SABER:

Que la conducción de la planeación del desarrollo urbano es responsabilidad del Gobierno.

Que debe revertirse el crecimiento desordenado de la Ciudad.

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

Que en los últimos treinta años las cuatro Delegaciones del Centro, Cuauhtémoc, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza, han disminuido su población en un

millón doscientos mil habitantes, en tanto que **en las Delegaciones del Sur y del Oriente la población ha crecido en forma desproporcionada.**

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

Por tales motivos, he decidido la aplicación de las siguientes políticas y lineamientos:

- I. Con fundamento en las leyes se restringirá el crecimiento de la mancha urbana hacia las Delegaciones Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Iztapalapa, Magdalena Contreras, **Milpa Alta**, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco.
- II. En estas Delegaciones se restringirá la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demanden un gran consumo de agua e infraestructura urbana, en perjuicio de los habitantes de la zona y de los intereses generales de la ciudad.
- III. Se promoverá el crecimiento poblacional hacia las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza para aprovechar la infraestructura y servicios que actualmente se encuentran sub - utilizados.
- IV. Se impulsará en estas Delegaciones el programa de construcción de vivienda para la gente humilde de la ciudad. ...

... Pido la confianza, colaboración y respaldo de los ciudadanos, en el entendido que por encima de los intereses personales o de grupos, está la preservación del medio ambiente y la viabilidad de la ciudad”.

En el caso concreto de la demarcación en estudio, en fechas recientes se han llevado a cabo medidas nunca antes empleadas, tal es el caso de los desalojos. También se pretendieron emplear mecanismos de prevención como es el caso del llamado “Convenio de Colaboración y Corresponsabilidad de Crecimiento Cero”, el cual de origen tenía como propósito evitar en lo posible la creación de más viviendas de las que se tenían ya en registro, sin embargo, como explicaremos a continuación no fue una medida eficaz.



### **1. Convenio de Colaboración y Corresponsabilidad de Crecimiento Cero.**

En el Programa de Desarrollo Urbano de Milpa Alta 1997 se establece en la norma 28, punto 4.5.3 medidas de control en relación a los asentamientos irregulares de la demarcación, que a la letra dice: "En los asentamientos irregulares que quedan fuera del polígono de los poblados rurales, para los que deben realizarse programas de control y ordenamiento, que se sujetarán a los siguientes acuerdos:

- Confinamiento de las áreas ocupadas.
- Censo de los asentamientos para controlar su crecimiento.
- La dotación de servicios por parte de la delegación se realizará mediante *convenios*.
- El entorno de los asentamientos deberá arbolarse como franja de contención.
- Los caminos internos no podrán pavimentarse.
- Se prohíbe la introducción de rutas de transporte"<sup>5</sup>.

En el tercer punto se mencionan convenios que podrá realizar la Delegación con los asentamientos irregulares a fin de proporcionarles los servicios.

De igual forma en los lineamientos generales para los asentamientos irregulares, establece que la Delegación firmará el "Convenio de Crecimiento Cero" con los habitantes y se establecerán en el mismo las medidas de control, asimismo "*La introducción complementaria de servicios estará condicionada a la firma del convenio citado (zonificación RE)*"<sup>6</sup>.

Al respecto, en el año 2000 se firman los primeros "Convenios de Colaboración y Corresponsabilidad de Crecimiento Cero" entre diversos asentamiento y la Delegación. Estos convenios tenían como principal objetivo el comprometer a los habitantes de los

---

<sup>5</sup> Programa de Desarrollo Urbano Delegacional de Milpa Alta.

<sup>6</sup> Idem.

parajes a no realizar más construcciones de las ya registradas por la desconcentrada al momento de la firma y, a cambio de esto, la Delegación se comprometía a proporcionar en la medida de lo posible los servicios mínimos a los habitantes, tales como el agua, la luz y el drenaje. A continuación transcribiremos algunas de las cláusulas con mayor relevancia y posteriormente las analizaremos:

*"La Delegación se compromete a no efectuar ninguna acción de desalojo y/o demolición en el Asentamiento, hasta en tanto se cumpla estrictamente lo establecido en el presente Convenio".*

Tanto por parte de las autoridades delegacionales como de los Asentamientos Humanos Irregulares no se ha cumplido.

*"El Asentamiento se compromete a que las construcciones que realice tanto en planta alta como en la planta baja, no serán mayores a 80 m<sup>2</sup> cuando la superficie del predio sea hasta de 500 m<sup>2</sup>, los predios que excedan de 500 m<sup>2</sup> pero no de 1000 podrán construir hasta 120, tratándose de predios mayores a 1000 podrán construir hasta 150, tales construcciones no podrán ser mayores de dos niveles; comprometiéndose a mantener el área restante libre de construcciones y a no fraccionarla, asimismo se compromete a que cualquier modificación y/o ampliación de la vivienda, la realizará en los términos que establece la presente cláusula y previa autorización de la Delegación".*

En su mayoría los predios no son mayores de 200 m<sup>2</sup> lo cual hace imposible seguir esta "regla" de construcción.

*"El Asentamiento se compromete a informar a la Delegación el establecimiento de alguna nueva vivienda, por sus integrantes o personas ajenas al mismo, quedando facultada la segunda para actuar jurídicamente en consecuencia".*

Este aspecto se prestó más a corrupción que a medida de prevención, ya que las denominadas Comisiones de Vigilancia, formadas por los mismos pobladores del *paraje*, se prestaron a recibir dinero por parte de los nuevos vecindados para que no se les impidiera su establecimiento.

*"La Delegación se compromete a realizar las gestiones que se requieran para la introducción de energía eléctrica siempre y cuando se cumplan con los requisitos*

*presupuestarios establecidos por la Compañía de Luz y Fuerza del Centro; así como para la introducción del agua en sus diversas modalidades y el drenaje, estableciéndose como límite para la dotación de servicios por red, los parajes que limitan con terrenos concertados para vialidad, beneficiando únicamente a las familias que suscriban el presente Convenio”.*

*“La Delegación y el Asentamiento convienen en mejorar únicamente las vialidades que beneficien a un mayor número de habitantes, utilizando materiales que permitan la filtración del agua pluvial, comprometiéndose la primera a aportar los recursos materiales y humanos hasta donde presupuestariamente le sea posible y el segundo a realizar las faenas correspondientes contribuyendo económicamente cuando así se requiera”.*

En este aspecto los materiales empleados para la vialidades no se han acatado a esta cláusula, ya que en su mayoría se utiliza cemento y asfalto, lo cual no permite la filtración del agua.

Conforme a lo analizado hasta el momento en el presente trabajo, vemos como estos Convenios <sup>7</sup>, están en contra de todo lo dispuesto en los ordenamientos ambientales estudiados. Al principio de este punto analizamos que en el Programa de Desarrollo Urbano de Milpa Alta 1997 se establece la necesidad de celebrar convenios con los habitantes de los parajes y así evitar su crecimiento. Sin embargo, en los convenios celebrados hasta el 2002, el compromiso se extiende a la Delegación de proporcionar servicios, con lo cual se entiende hasta cierto punto una regularización, la cual está prohibida tanto en el Programa Delegacional como en el Programa de General de Ordenamiento Ecológico y demás normas ambientales, como son las Ley Ambiental del D. F., la Ley de Desarrollo Urbano entre otras.

Aunque el objetivo de llevar a cabo los “convenios de crecimiento cero” era precisamente el de evitar que crecieran más los asentamientos, la realidad tomó otros tintes: sirvieron como una forma más de ganar adeptos de ciertos partidos políticos; para generar irregularidades entre las autoridades Delegacionales, ya que los habitantes o

---

<sup>7</sup> Fueron firmados 36 Convenios hasta el año de 2002, en total de los 124 asentamientos registrados a la fecha en la demarcación.

nuevos compradores hicieron lo "necesario" para que fueran inscritos al censo aún después de celebrarse los convenios y así verse beneficiados con el mismo; también alentaron a la población de los demás asentamientos a consolidarse para que, al momento de que se celebraran más convenios pudieran entrar sin dificultad al otorgamiento de los servicios.

En varios casos, la autoridad cumplió y dentro de los programas de electrificación fueron contemplados, en la gran mayoría se les abastece del vital líquido por medio de pipas, en algunos otros llegó a tal grado la consolidación del paraje que incluso rutas de transporte público existen, aún y cuando se encuentran expresamente prohibidas en el Programa de Desarrollo Urbano.

Asimismo, dentro de la población originaria generó gran incertidumbre ya que al darle otra interpretación al nombre de los convenios los rechazaron. Mucha gente pensó que al hablar de un "Convenio de Crecimiento Cero" se estaba poniendo un límite a la gente para tener familia, con lo cual los primeros en oponerse a dicha medida fueron los núcleos agrarios, principalmente los comuneros.

Así, lo que se pretendía ser una medida de control para evitar más núcleos de población fuera de los cascos urbanos se convirtió en un arma que más adelante los habitantes utilizarían en contra de las autoridades Delegacionales.

Actualmente existen opiniones encontradas al respecto tanto en la normatividad como entre los mismo funcionarios que la ejercen. Por un lado, la SEDUVI, a través del Director de Control del Desarrollo Urbano y Regularización Territorial informa que el objetivo de aplicar los "Convenios de Colaboración y Corresponsabilidad de Crecimiento Cero" no es la regularización de asentamientos humanos irregulares, ni de proporcionarles servicios, sino de contener su crecimiento dentro del Suelo de Conservación. Lo anterior con fundamento en los artículos 3 fracción III de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y 39 fracción LXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del D. F.

En realidad los convenios sirvieron en determinado momento como aliciente a seguir construyendo en tierras destinadas a cultivo o a reserva ecológica, pudiendo ser una causa más que genera la compra venta de los predios, lo cual perjudica cada vez más el ambiente.

## **2. Desalojos.**

En cuanto a esta medida, encontramos su fundamento en la Ley Ambiental del Distrito Federal, en su artículo 213 <sup>8</sup> en el cual establece las Sanciones Administrativas a las que se hace acreedor aquel que viole alguna disposición ambiental contenida en dicho ordenamiento.

En el mencionado artículo se establecen las siguientes sanciones:

- I. Amonestación con apercibimiento.
- II. Multa por el equivalente desde veinte hasta cien mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.
- III. Clausura temporal o definitiva, parcial o total de las fuentes contaminantes, de las obras y actividades, así como de las instalaciones en que se desarrollen los hechos que den lugar a la imposición de la sanción.
- IV. Arresto administrativo hasta por treinta y seis horas.
- V. Reparación del daño ambiental.
- VI. Decomiso de los materiales, sustancias o residuos contaminantes; así como de vehículos, utensilios, instrumentos, equipo, herramientas y cualquier bien directamente relacionado con la conducta que da lugar a la imposición de la sanción.
- VII. Demolición de las obras e instalaciones relacionadas con la conducta que da lugar a la imposición de la sanción.
- VIII. Suspensión temporal o revocación de permisos, licencias, concesiones y/o autorizaciones.

En fechas recientes se ha tomado la medida marcada en el inciso VII en varias demarcaciones del D. F. y en el caso de Milpa Alta no ha sido la excepción.

---

<sup>8</sup> Reformado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de febrero de 2004.

Sin embargo esta medida, que nunca se había empleado en esta Delegación, ha causado mucha consternación dentro de los habitantes de los doce poblados, tanto para los avecindados como para los originarios, quienes también ocupan gran parte de los parajes. A continuación daremos una breve semblanza de los tres desalojos que se han llevado a cabo en la demarcación:

Con fecha 16 de abril de 2004, se llevó a cabo el primer operativo de desalojo de la Delegación Milpa Alta, en el paraje conocido como "Camino al Santanero" ubicado en terrenos pertenecientes al Ejido de San Nicolás Tetelco. Los procedimientos administrativos, se realizaron por parte de la Dirección General de Recursos Naturales y Desarrollo Rural dependientes de la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, participando también autoridades del Ejido (Comisariado y Consejo de Vigilancia), representante social del poblado (Coordinador de Enlace Territorial), Seguridad Pública y la Delegación. Fueron desmanteladas 6 viviendas, una de ellas se encontraba habitada.

El segundo operativo tuvo lugar el pasado 24 de septiembre de 2004, en el paraje conocido como "San Isidro" en el poblado de San Antonio Tecomitl. Fueron clausuradas 6 viviendas y desalojadas 2 más constituidas de manera provisional.

El último operativo a la fecha, es el registrado el día 29 de octubre de 2004, llevado a cabo en el paraje conocido como "Palo Dulce – Bugambilias" en el poblado de San Juan Tepenahuac. Se iniciaron procedimientos administrativos a 7 viviendas constituidas de manera provisional, por parte de la Secretaría del Medio Ambiente en coordinación con autoridades Delegacionales.

Con estas acciones, que no sólo se han llevado a cabo en la Delegación en estudio, se pretende recuperar, en la medida de lo posible, el suelo de conservación que con el desdoblamiento de la población se está perdiendo. Sin embargo al no ofrecerles ninguna alternativa, salvo la del desalojo de sus viviendas, esta medida se ha complicado al grado de existir violencia entre autoridades y población así como se ha utilizado como arma política en los momentos electorales.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** No podemos desligar los problemas ambientales de la sociología, ni del derecho que está presente para su regulación. Asimismo vemos como los trastornos sociales generan consecuencias ambientales.

**SEGUNDA.-** En México, encontramos que en el periodo posrevolucionario la protección jurídica al ambiente comienza a tomar forma con la creación del artículo 27 constitucional. Con lo cual podemos concluir que la materia ambiental es prácticamente joven en relación a las demás disciplinas jurídicas.

**TERCERA.-** En recientes fechas, los temas ambientales han comenzado a cobrar resonancia, esto derivado de acontecimientos de los que hemos sido testigos a nivel mundial, como son los huracanes que en los meses de agosto y septiembre del 2004 azotaron las costas de Haití y Estados Unidos; los deshielos que en el año de 2002 se presentaron en la península de la Antártida mismos que se piensa son ocasionados por el calentamiento global; el aumento del nivel del mar y con ello las inundaciones presentadas en el continente Europeo así como las bajas temperaturas registradas en el invierno del 2004. Unos más es la entrada en vigor del Protocolo de Kioto en febrero del 2004 cuyo objetivo es lograr que entre los años 2008 y 2012 los países desarrollados disminuyan sus emisiones de gases de efecto invernadero a un 5% menos del nivel de emisiones que en 1990.

**CUARTA.-** En el lugar donde surge nuestro tema de estudio, es decir, la Delegación Milpa Alta, encontramos los tres tipos de propiedad de la tierra, la propiedad comunal, la ejidal y la pequeña propiedad.

**QUINTA.-** La población de la Delegación Milpa Alta ha sufrido históricamente diversas "batallas" sociales para lograr conservar sus usos y costumbres. En algunos casos las ha ganado, como lo fue en su momento evitar el cambio de uso de suelo en el Programa de Desarrollo Delegacional del año 1994; en otros casos, aún después de más de 50 años continúan con su constante lucha como se puede ver en los tribunales agrarios, en los que los poblados defienden su Reconocimiento y Titulación de los Bienes

Comunales en contra de otras comunidades. Sin embargo se logró por parte del Gobierno Federal llevar a cabo la expropiación de casi la totalidad de uno de los poblados, denominado San Antonio Tecomitl, el cual contaba con una dotación de ejidos y fue expropiada para llevar a cabo su regularización por parte de la Comisión para la Regulación de la Tenencia de la Tierra (CORETT), que a la fecha no se ha ejecutado.

**SEXTA.-** Diversos programas han tratado de salvaguardar los recursos naturales encontrados dentro del territorio de la demarcación. Así, el Programa de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal clasifica en su totalidad a la Delegación Milpa Alta como suelo de conservación. Asimismo en el Programa de Desarrollo Urbano la tabla de usos de suelo rescata la mayor parte del territorio en áreas de reserva ecológica y de cultivo.

**SÉPTIMA.-** Jurídicamente se cuenta con una legislación reformada que pretende rescatar lo que aún le queda de reserva al Distrito Federal, tal es el caso de las más recientes reformas contenidas en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de delitos ambientales, así como en la Ley Ambiental del Distrito Federal, ambas reformadas en el 2004.

**OCTAVA.-** Sin embargo, lo que se logró recopilar a lo largo de esta investigación es que no basta con una legislación reformada, sino que es necesario que la parte ejecutiva del gobierno, lleve a cabo los trabajos necesarios para hacerla cumplir. Y es entonces donde encontramos un factor de suma importancia que en un principio no de tenía contemplado: el factor político. Aunado también el factor económico.

**NOVENA.-** En cuanto al factor económico tenemos que éste influye de manera directa en el comportamiento de los compradores de las tierras destinadas a cultivo o a zonas de reserva ecológica. Esto se debe a que el poder adquisitivo de la mayoría de los habitantes de los llamados parajes es por demás bajo. Lo cual los inclina a comprar predios a bajo costo aunque esté en un lugar sin los mínimos servicios indispensables para una vivienda digna. Y a lo anterior le sumamos la falta de apoyo a los productores del lugar, que generan un mayor ingreso lotificando grandes porciones de tierra, vendiéndolas y logrando así su manutención.

**DÉCIMA.-** El factor político es determinante en esta problemática. Dentro de este rubro encontramos a los grupos sociales que juegan un papel fundamental en el



desenvolvimiento tan acelerado de los parajes. Conforme se van presentando los periodos electorales en la demarcación, los grupos políticos aprovechan para realizar una campaña proselitista encaminada a incrementar su número de simpatizantes, ofreciéndoles lugares donde vivir (que son las áreas de reserva ecológica y de cultivo), mejoras a las viviendas ya existentes y en su caso servicios fundamentales como luz, agua, drenaje o pavimento en lugares donde no es posible hacer alguna modificación al uso de suelo.

**DÉCIMA PRIMERA.-** En este aspecto político ubicamos también, a los grupos que contribuyen también a fomentar el crecimiento desmedido, como son: los coordinadores de enlace territorial y las autoridades agrarias (comuneros y ejidatarios). El Coordinador de Enlace Territorial rebasa toda esfera de competencia prometiendo y solapando las irregularidades de la venta de terrenos y las autoridades agrarias, tanto la Representación Comunal como los Comisariados Ejidales, proporcionan el tratamiento a las tierras a su conveniencia.

Sin importar al grupo que pertenezcan, siempre tienen una finalidad partidista, ya que se hacen más presentes en época de elecciones. De este modo, el número de asentamientos irregulares cada vez va en asenso, sin que al momento las autoridades puedan ya frenarlo o bien moderarlo.

**DÉCIMA SEGUNDA.-** Ahora bien, podemos dejar en el aire la idea de que en esta ocasión no basta realizar reformas a la legislación que nos rige en materia ambiental, ya que ésta existe y ha sido modificada en beneficio del entorno ecológico. En esta ocasión la tarea recae en cada individuo, en la conciencia ambiental que cada uno pueda alcanzar. Esta tarea no podrá realizarse por parte de las autoridades Delegacionales o Municipales, por ello el Gobierno Federal, a través de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y con apoyo de los medios masivos de comunicación, debe iniciar una campaña de difusión en pro de la conservación de nuestros recursos naturales.

**DÉCIMA TERCERA.-** Así, cada ciudadano debe concientizarse en el sentido de que el trastorno ambiental que nosotros mismos ocasionamos, tendrá a corto y largo plazo consecuencias que comienzan a verse reflejadas y pese a ello continuamos deteriorando el medio ambiente. En ese aspecto cabe señalar que la educación ambiental juega un papel de suma importancia. Sin embargo no podemos hablar de una buena educación ambiental

si a los estudiantes de niveles básicos se les retira de los planes de estudio materias tan necesarios como la Geografía, que en mucho nos ayuda a comprender los procesos por lo que en estos momentos atraviesa nuestro planeta.

**DÉCIMA CUARTA.-** Con ello podemos concluir que es de imperiosa necesidad la idea de inculcar una educación ambiental desde temprana edad tanto en escuelas como en los hogares. De otro modo no podremos comprender el daño que le estamos ocasionando a nuestro mundo con acciones que por demás se consideran como insignificantes, como lo es el abrir la puerta del refrigerador o usar productos en aerosol que tanto han perjudicado la capa de ozono.

**ANEXO 1**

Título I.- Disposiciones Generales.

Capítulo único.

➤ Título II.- De los Órganos Competentes.

Capítulo Único.

➤ Título II.- De la Planeación del Desarrollo.

Capítulo I.- De la Planeación.

Capítulo II.- De los Programas.

Capítulo III.- Contenido de los Programas.

Capítulo IV.- De la aplicación de los Programas.

Capítulo V.- Procedimiento de tramitación de los programas.

Capítulo VI.- De la revisión, modificación o cancelación de los Programas.

Capítulo VII.- Del sistema de información y evaluación.

➤ Título IV.- Del ordenamiento Territorial.

Capítulo I.- Clasificación del suelo .

Capítulo II.- De las reservas territoriales para el Desarrollo Urbano .

Capítulo III.- Del espacio aéreo, la vía pública y la infraestructura urbana.

Capítulo IV.- De la fusión, subdivisión, relotificación de terrenos y conjuntos.

Capítulo V.- De la transferencia de potencialidad de Desarrollo Urbano.

Capítulo VI.- Del patrimonio Cultural Urbano.

Capítulo VII.- Del control del Desarrollo Urbano y el Ordenamiento Territorial.

Capítulo VIII.- Del Ordenamiento del Paisaje.

Primera sesión.

De los anuncios y la publicidad exterior.

De las licencias.

De las autorizaciones temporales.

De las publicaciones en materia de anuncios.

Del mobiliario urbano.

De la imagen urbana.

➤ Título V.- De la ejecución de lo Programas.

Capítulo I.- De la Ejecución.

Capítulo II.- De la actuación social, privada y por cooperación.

Capítulo III.- De la instrumentación de la planeación del desarrollo.

- Título VI.- De la participación social y la participación privada.

Capítulo Único.

- Título VII.- De los estímulos.

Capítulo I.- De los estímulos.

Capítulo II.- De los servicios públicos urbanos.

- Título VIII.- De las certificaciones, licencias y medidas de seguridad.

Capítulo I.- De las Licencias de Certificación.

Capítulo II.- De las medidas de seguridad.

- Título IX.- De las sanciones y procedimientos.

Capítulo I.- De las sanciones.

Capítulo II.- Del silencio administrativo.

Capítulo III.- De la acción pública.

Capítulo IV.- Del recurso de inconformidad.

**BIBLIOGRAFÍA**

- 1) **AYÚS Y RUBIO Manuel A. y otros**, "Apuntes del Derecho Medioambiental", Editorial Alicante, España, 1996.
- 2) **AZUARA PÉREZ Leandro**, "Sociología", Décima octava edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- 3) **BAQUEIRO ROJAS Edgard**, "Introducción al Derecho Ecológico", Editorial HARLA, México, 1997.
- 4) **BAZANT S. Jan**, "Periferias Urbanas (Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente)", Editorial Trillas, México, 2001.
- 5) **BRAÑES Raúl**, "Manual de Derecho Ambiental Mexicano", Segunda edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- 6) **BOTTOMORE T. B.** "Introducción a la Sociología", Onceava edición, Editorial Península, Barcelona, 1992.
- 7) **CASO Antonio**, "Sociología", Décima sexta edición, Editorial Limusa, México, 1971.
- 8) **CHÁVEZ P. DE VELÁZQUEZ Martha**, "El Derecho Agrario en México", Décima segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
- 9) **DE MIGUEL PERALES Carlos**, "Derecho Español del Medio Ambiente", Editorial Civitas, Madrid, 2000.
- 10) **DELGADO MOYA Rubén**, "La Contaminación y la Idea del Derecho Ecológico", Ediciones Jurídicas RED, México, 1995.
- 11) **F. SENIOR Alberto**, "Sociología", Duodécima edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- 12) **FIGUEROA NERI Aimée**, "Fiscalidad y Medio Ambiente en México", Editorial Porrúa, México, 2000.
- 13) **GONZÁLEZ MÁRQUEZ José Juan y otro**, "Introducción al Derecho Ambiental", Segunda edición, UAM Azcapotzalco, México, 1999.

- 14) **GUTIÉRREZ NÁJERA Raquel**, "Introducción al Estudio del Derecho Ambiental", Cuarta edición, Editorial Porrúa, México, 1998.
- 15) **KATZ Friedrich**, "La Guerra Secreta en México", Editorial Era, Cuarta Reimpresión, Chicago, 2003.
- 16) **L. BERGER Peter**, "Introducción a la Sociología", Octava reimpresión, Editorial Limusa, México, 1989.
- 17) **LÓPEZ ROSADO Felipe**, "Introducción a la Sociología", Cuadragésimoprimera edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- 18) **MENDIETA Y NÚÑEZ Lucio**, "El Problema Agrario en México", Vigésima segunda edición, Editorial Porrúa, México, 1985.
- 19) **OVILLA MANDUJANO Manuel**, "Apuntes sobre el Marco Teórico de Discusión Sobre el Sistema Político Mexicano", División de Estudios de Posgrado, México, 1993.
- 20) **PEREIRO DE GRIGARAVICIUS Ma. Delia**, "Daño Ambiental en el Medio Ambiente Urbano", Editorial La Ley, Buenos Aires, 2001.
- 21) **QUINTANA VALTIERRA Jesús**, "Derecho Ambiental Mexicano", Editorial Porrúa, México, 2000.
- 22) **RINCÓN SERRANO Romeo**, "El Ejido Mexicano", Edición del 25 aniversario 1954/1979, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1980.
- 23) **ROJINA VILLEGAS Rafael**, "Compendio de Derecho Civil", Trigésimo tercera edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- 24) **SÁNCHEZ AZCORNIA Jorge**, "Introducción a la Sociología", Quinta edición, Editorial Porrúa, México, 1981.
- 25) **SILVA HERZOG Jesús**, "Breve Historia de la Revolución Mexicana", Segunda edición, Séptima reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1972.
- 26) **ZARAGOZA José Luis y otro**, "El Desarrollo Agrario de México y su Marco Jurídico", Centro Nacional de Investigaciones Agrarias, México, 1980.

## DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- 1) **ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA**, Editorial Driskill, Argentina, Tomo XXVI, 1990.
- 2) **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**, "Diccionario Jurídico Mexicano", Décima quinta edición, Editorial Porrúa, México, Tomo P – Z , 2001.
- 3) **INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS**, "Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano", UNAM, México, Tomo P – Z, 2001.
- 4) **PRATT FAIRCHILD Henry**, "Diccionario de la Sociología", Cuarta edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1966.

## LEGISLACION

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Código Penal Federal 2002.
- 3) Código Penal para el D. F. 2004.
- 4) Ley Agraria
- 5) Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- 6) Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- 7) Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal y su Reglamento.
- 8) Reglamento Interior de la SEMARNAT.



**DOCUMENTOS OFICIALES**

- 1) Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 1952.
- 2) Diario Oficial de la Federación del 6 de julio de 1946.
- 3) Diario Oficial de la Federación del 23 de marzo de 1971.
- 4) Diario Oficial de la Federación en las siguientes fechas: 17 de septiembre de 1971, 29 de marzo de 1973 y 23 de enero de 1979.
- 5) Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1982.
- 6) Diario Oficial de la Federación con fecha 10 de febrero de 2004.
- 7) Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988.
- 8) Gaceta Oficial del Distrito Federal, 18 de septiembre de 2001. Acuerdo del Procurador General de Justicia del Distrito Federal por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Ambientales.
- 9) Gaceta Oficial del Distrito Federal, 1 de Agosto de 2000. Decreto del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.
- 10) Gaceta Oficial del Distrito Federal, 31 de Diciembre de 2003. Decreto por el que se aprueba el Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- 11) Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006
- 12) Programa de Desarrollo Urbano Delegacional de Milpa Alta.
- 13) Programa de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- 14) Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

**DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS**

- 1) Página de Internet de la SEMARNAT. [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)