



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO

*“Análisis del marco jurídico de los asentamientos humanos  
en el Distrito Federal y la problemática de los asentamientos  
irregulares”*

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
LÓPEZ GALÍNDEZ MARÍA ANDREA



Director de tesis:  
LIC. ROGELIO ZACARÍAS RODRÍGUEZ GARDUÑO

MÉXICO, D. F.

MAYO DE 2008



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

A mis padres  
Por su inmenso amor e invaluable apoyo

A mi hermano  
Por su ayuda y comprensión

A todos mis tíos y primos  
Por estar siempre pendiente de mí

A mis amigos de la Facultad de Derecho  
Por su valiosa amistad y compañía

A mis maestros de la Facultad de Derecho  
Por sus enseñanzas y consejos

A mi querida Facultad de Derecho  
Por brindarme la mejor experiencia de mi vida

## AGRADECIMIENTOS

A mi director de tesis

Lic. Rogelio Zacarías Rodríguez Garduño  
Por su apoyo y atención

Al Director del Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho

Lic. Pedro Noguerrón Consuegra  
Por sus consejos que ayudaron a mejorar este trabajo

A los miembros del sínodo

# ***ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL DISTRITO FEDERAL Y LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES***

## **ÍNDICE**

	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>MARCO CONCEPTUAL SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS</b>	<b>7</b>
1.1. Derecho Urbano	7
1.2. Semblanza sobre los asentamientos humanos	10
1.3. Asentamiento Humano Irregular	15
1.4. Planeación Urbana	24
1.5. Ordenamiento territorial	47
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS</b>	<b>61</b>
2.1. Época precolombina	61
2.2. Época colonial	65
2.3. De la Independencia de los Estados Unidos Mexicanos hasta la Constitución Política de 1917	69
2.4. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 hasta nuestros días	75
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>MARCO JURÍDICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL DISTRITO FEDERAL, REFERENCIAS FEDERALES, TRATADOS INTERNACIONALES, DERECHO COMPARADO Y AUTORIDADES COMPETENTES EN LA MATERIA</b>	<b>103</b>
3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	103
3.2. Referencia a la legislación aplicable a nivel Federal	115
3.2.1. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	115
3.2.2. Ley General de Asentamientos Humanos	120
3.2.3. Ley de Planeación	126
3.3. Legislación aplicable a los asentamientos humanos en el Distrito Federal	129
3.3.1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal	129
3.3.2. Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal	132
3.3.3. Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal	140

<b>3.4. Tratados Internacionales aplicables en los Estados Unidos Mexicanos sobre asentamientos humanos</b>	142
<b>3.4.1. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos relativo al Establecimiento de una Oficina en México</b>	142
<b>3.4.2. Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Vivienda y Desarrollo de los Asentamientos Humanos (OLAVI)</b>	144
<b>3.5. Análisis comparativo de la legislación vigente en el Distrito Federal con la de otros países en materia de asentamientos humanos</b>	146
<b>3.5.1. Argentina</b>	146
<b>3.5.2. España</b>	154
<b>3.6. Autoridades competentes y sus facultades legales en materia de asentamientos humanos en el Distrito Federal</b>	168
<b>3.6.1. Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Jefes Delegacionales</b>	168
<b>3.6.2. Secretaría del Medio Ambiente y Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda</b>	174
<b>3.6.3. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra</b>	178
<b>3.6.4. Dirección General de Regularización Territorial</b>	186
<b>3.6.5. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal</b>	190

## **CAPÍTULO 4**

### **EL PROBLEMA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL DISTRITO FEDERAL: POLÍTICA APLICADA Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN**

<b>4.1. Causas y consecuencias de los asentamientos humanos irregulares</b>	197
<b>4.2. Política aplicada al combate de los asentamientos humanos irregulares en el Distrito Federal</b>	214
<b>4.2.1. Programas de Desarrollo Urbano</b>	214
<b>4.2.2. Regularización de la tenencia de la tierra</b>	219
<b>4.2.3. Constitución de reservas territoriales y áreas naturales protegidas</b>	224
<b>4.2.4. Medidas de control y de seguridad</b>	231
<b>4.2.5. Sanciones administrativas y responsabilidad penal</b>	234
<b>4.3. Análisis de los resultados obtenidos en la aplicación de la política del Gobierno del Distrito Federal sobre asentamientos humanos irregulares en el periodo 2003-2006</b>	240
<b>4.4. Propuestas de solución al problema de los asentamientos humanos irregulares en el Distrito Federal</b>	247

### **CONCLUSIONES**

Propuestas personales	267
-----------------------	-----

### **BIBLIOGRAFÍA**

273

# INTRODUCCIÓN

La idea de trabajar con el tema de los asentamientos humanos, enfocado particularmente a su marco jurídico y su relación con la existencia de los asentamientos humanos irregulares en el Distrito Federal, surge a partir de observar que día con día se escuchan con más frecuencia problemas vinculados con este tipo de asentamientos, ya sea por desastres naturales; por insuficiencia en los servicios públicos; por invasiones a lugares declarados como reservas ecológicas, áreas naturales protegidas o tierras ejidales; por pérdidas ambientales y económicas debidas a su establecimiento, entre otras. Todo ello me ha conducido a preguntarme cuáles son las causas por las que este problema se origina e incrementa, además de las consecuencias que se han producido y pueden seguirse produciendo, razón que paralelamente me induce a presentar propuestas de solución factibles al problema, mismas que puedan reflejarse en mayores beneficios que perjuicios, preferentemente en el ámbito jurídico. Derivado de lo anterior, es preciso establecer algunas justificaciones a este tema como son:

## ***Justificación Social***

En el aspecto social, se busca determinar el impacto que causa precisamente en la sociedad la existencia de asentamientos humanos irregulares y cómo el Derecho se vincula con el surgimiento, desarrollo y, al mismo tiempo, combate de este problema. En otras palabras, dentro de este rubro busco determinar los motivos que orillan a la gente a establecerse en asentamientos humanos irregulares que, si bien son variados, en conjunto dan lugar a que este problema con el pasar del tiempo crezca y no aisladamente; además, al ser el Gobierno el encargado de tomar las medidas necesarias para alcanzar los fines del Estado, entre los que se encuentra el bien común, es necesario que el propio Gobierno se allegue de la suficiente información para detectar el origen del problema y así combatirlo con ese *Imperium* del que sólo goza el Estado.

## ***Justificación Económica***

Respecto al ámbito económico, un artículo publicado<sup>1</sup> por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal explica que el crecimiento de los asentamientos humanos

---

<sup>1</sup> Cfr. “Asentamientos irregulares en el suelo de conservación del Distrito Federal”, México, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, 2003, disponible en *Internet* <http://www.paot.org.mx/seminario/asentamientos.pdf> (consultado el 20-05-2007)

irregulares fundamentalmente se ha visto agravado en la zona del Distrito Federal debido a que hay una fuerte centralización del desarrollo económico y político, ocasionando que de manera simultánea se traduzca en patrones de apropiación social complejos y un crecimiento territorial horizontal. Sin embargo, sucede un fenómeno interesante respecto a la centralización económica pues resulta que, si bien durante la década de los 40's del siglo XX básicamente en industrias manufactureras, se dio una gran demanda de trabajadores y derivado de ello una concentración de la población en la zona centro del país, en la actualidad es evidente que este tipo de industria ha decaído produciendo una expulsión de gente hacia las partes periféricas del Distrito Federal lo que implica una inminente expansión territorial.

Asimismo, en el artículo aludido se menciona que, en gran medida, la decisión de las autoridades capitalinas en los años setenta del siglo XX de incorporar al mercado de suelo urbano zonas ejidales, contribuyó a que entre 1970 y 1980 la concentración de población en esta zona aumentara de 9 a 14 millones de habitantes, lo cual se acompañó de un detrimento de las condiciones de vida y una crisis habitacional, ello por existir una escasa reserva de suelo habitacional y por una insuficiente oferta de vivienda. Todo ello, comenzó a dar lugar al establecimiento de asentamientos humanos irregulares naturalmente en zonas en donde no estaba permitido construir viviendas, particularmente en la zona de Ajusco, situación que aceleró la construcción de la Carretera Picacho-Ajusco.

Por otro lado, el mismo estudio de la Procuraduría Ambiental arroja que en años recientes el despoblamiento de zonas antiguas de la Ciudad de México se debe también a un decremento del parque de arrendamiento inmobiliario causado por una crisis económica en este rubro y por procesos de refuncionalización del área central metropolitana, a lo que se suma que no hay ofertas accesibles de vivienda para la población.

Derivado de estos datos, que únicamente son un parte de todos aquellos que económicamente influyen en el problema de asentamientos irregulares, es posible justificar, desde este ámbito, el estudio del tema de investigación en virtud de que ha sido posible observar acciones específicas que originaron o han contribuido a la existencia de asentamientos humanos irregulares.

## *Justificación Geográfica*

No cabe duda que el Distrito Federal es una de las zonas de los Estados Unidos Mexicanos más diversas ecológicamente hablando, pero también una de las zonas más deterioradas precisamente por la sobrepoblación, uso indiscriminado de recursos naturales, contaminación, etc. Uno de los principales problemas ambientales que aquejan al Distrito Federal como consecuencia del establecimiento de asentamientos humanos irregulares, es la invasión de áreas que desempeñan funciones naturales esenciales como lo son el suelo de conservación, reservas ecológicas, áreas naturales protegidas, etcétera.

En lo relativo a las zonas ejidales, la Procuraduría Ambiental señala que los costos ambientales por asentamientos irregulares producto de las compraventas realizadas al margen de la ley de tierra ubicada en dichas zonas son muy altos, tanto para los colonos como para las autoridades porque estos asentamientos se ubican en áreas no aptas para vivienda como barrancas, lomeríos, suelo fangoso, cañadas, etc., lo cual pone en riesgo a la población que ahí habita. Además, la instalación de asentamientos irregulares en estas áreas tiene otras repercusiones como la pérdida del potencial forestal por la impermeabilización de zonas con alta capacidad de infiltración y por contaminación a los mantos acuíferos de los que se extrae gran parte del agua que se consume en la Ciudad de México. De igual manera, la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA) ha manifestado que en 10 años (1993-2003) se habían perdido cerca de 4,796 hectáreas de suelo de conservación por asentamientos humanos irregulares.

A todo esto, la pregunta sería ¿cuál es la importancia de los suelos de conservación?. Pues bien, de acuerdo a los datos proporcionados por la Procuraduría Ambiental en base a estudios del INEGI, los suelos de conservación del Distrito Federal significan el 20% del suministro total de agua a la Ciudad de México; además, sus zonas boscosas captan oxígeno para alrededor de 4,000 personas al año y es lo que ayuda a contrarrestar los efectos de la contaminación resultado de la actividad industrial. Finalmente, de las 86,774 hectáreas de suelo de conservación que posee el Distrito Federal, 50 mil están cubiertas por vegetación natural de diversas especies; 26 mil hectáreas están dedicadas a actividades agropecuarias donde se cultivan maíz, frijol, avena, calabaza, papa y amaranto, y se realizan prácticas de pastoreo de ganado bovino y caprino.

## ***Justificación Jurídica***

Esta es una de las más importantes pues se trata de indagar cómo es que se regulan los asentamientos humanos en la legislación mexicana a nivel Federal y del Distrito Federal, a efecto de conocer cuál es la metodología planteada para llevar a cabo la planeación de los asentamientos humanos, las autoridades competentes y sobre todo las acciones que las mismas han puesto en marcha y que aparentemente no han arrojado los resultados esperados, pues el problema de los asentamientos irregulares no ha disminuido considerablemente. Dadas estas circunstancias, lo que se intenta es localizar en qué parte o de qué manera dicha legislación o las acciones aplicadas son deficientes, de manera tal que no se está obteniendo como resultado la disminución del problema.

Bajo este contexto, teniendo una perspectiva general del problema de los asentamientos humanos irregulares en el Distrito Federal, la investigación que integra el presente trabajo versó sobre las siguientes preguntas:

1. ¿Cuáles son los conceptos básicos para entender el tema de los asentamientos humanos?
2. ¿Cuáles son las causas y consecuencias del establecimiento de asentamientos humanos irregulares en general y particularmente en el Distrito Federal?
3. ¿Cuáles son los antecedentes del desarrollo urbano y del marco jurídico de los asentamientos humanos en los Estados Unidos Mexicanos?
4. ¿Cuál es el marco jurídico de los asentamientos humanos a nivel Federal y en el Distrito Federal?
5. ¿Qué autoridades son competentes para conocer de todo asunto relacionado con los asentamientos humanos dentro del Distrito Federal?
6. ¿Cómo se regulan los asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano en otros países?
7. En la actualidad, ¿cuáles son los instrumentos de que se sirven las autoridades del Distrito Federal para controlar y combatir los asentamientos humanos irregulares?
8. ¿Cuáles son las soluciones más viables, desde el punto de vista jurídico, para el problema de los asentamientos humanos irregulares en el Distrito Federal?

9. ¿Es el Derecho un medio para combatir o incrementar el problema de los asentamientos humanos irregulares?

En consecuencia, lo que se pretende al analizar el marco jurídico de los asentamientos humanos es demostrar, en principio, que la deficiencia o ausencia de aplicación de la legislación sobre asentamientos humanos ha traído como consecuencia el surgimiento y expansión de los asentamientos humanos irregulares. Sin embargo, esta hipótesis trae implícitas diversas vertientes como lo es determinar si esa ausencia o deficiencia se debe a una incorrecta formulación y estructuración de las leyes, reglamentos, planes y programas de la materia; o si el problema está en que las autoridades competentes no estén aplicando adecuadamente la ley (desconocimiento de la ley, desconocimiento de la realidad social o simple apatía); o es la gente que se ha establecido en esta clase de asentamientos quien desconoce la legislación, no quiere obedecerla o en ella influyen otros factores no jurídicos que la impulsen a establecerse de esta forma.

De modo más específico, la hipótesis consiste en considerar que los asentamientos humanos irregulares en el Distrito Federal son producto de una deficiente aplicación de la legislación en la materia, planteamiento en el que se pretende demostrar que el problema de los asentamientos humanos irregulares no es debido a que en la ley no se encuentren los principios necesarios para tal efecto sino que lo que hace falta son las medidas que obliguen a la autoridad a aplicar adecuadamente esos principios, mismos que encuentran su base en el conocimiento de la realidad social y de sus necesidades, inquietudes y potencialidades.

Por tanto, considerando las preguntas de investigación y la hipótesis planteada, el presente trabajo se centra en el análisis del marco jurídico aplicable a los asentamientos humanos a nivel Federal y del Distrito Federal haciendo la respectiva conjunción con el marco conceptual, los antecedentes, las causas y consecuencias de los asentamientos irregulares a efecto de determinar su génesis, desarrollo y posibles soluciones, pues es claro que dada la situación actual y los factores que influyeron a su expansión no pueden ser afrontados de manera absoluta y rápida, sino que debe ser paulatinamente, en un proceso tal vez lento pero firme y bien conducido para lo cual es esencial la participación de todos los actores que intervienen en la dinámica que implica el desarrollo urbano.

Finalmente, las conclusiones de este trabajo intentan poner en claro la situación detectada con todo el análisis llevado a cabo a lo largo de la investigación, las soluciones más viables y las perspectivas para

escenarios opuestos, es decir, lo que podría suceder si se actúa o no a tiempo conforme a las exigencias sociales toda vez que de la voluntad de aplicar la normativa urbana y la aplicación misma depende, en gran medida, la posibilidad de contrarrestar el problema de los asentamientos humanos irregulares y sobre todo procurar un desarrollo sustentable para alcanzar el bien común del país.

# CAPÍTULO 1

## MARCO CONCEPTUAL SOBRE ASENTAMIENTOS HUMANOS

### 1.1. El Derecho Urbano

El Derecho Urbano no puede ser entendido sin antes aclarar lo que significa la urbanización y el urbanismo. Así entonces, la *urbanización* refiere al proceso de organización de un terreno sobre el que se pretende fundar o edificar una ciudad y consiste en el aumento de la concentración de la población en determinados puntos lo que implica que la proporción de la población urbana (de ciudad) es más grande que la total de un territorio; también este término se utiliza como antónimo de rural . Por ejemplo, en la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit se establece una definición de urbanización en los términos siguientes (artículo 4º fracción XXIX): “*El proceso técnico para lograr a través de acciones materiales ordenadas, la adecuación de los espacios que la población y sus comunidades requieren para su asentamiento*”.<sup>2</sup>

En lo relativo al *urbanismo*, éste configura una disciplina que intenta establecer las bases para el ordenamiento y la estructuración urbana a través de la utilización de técnicas para la distribución de los espacios públicos y privados, así como los usos o actividades que pueden designárseles.<sup>3</sup> En otras palabras, el urbanismo se encarga de ordenar el territorio en función de la población, sus necesidades y actividades, considerando el entorno en que se desenvuelve el propio hombre.

Asimismo, el tratadista mexicano Narciso Sánchez Gómez escribe que el *urbanismo* es una “*ciencia o técnica relativa a la creación, desenvolvimiento, reforma y progreso de las ciudades, conforme a sus pobladores, necesidades; actividades económicas, culturales, sociales y políticas, y que también es el reflejo del modus vivendi, imperantes en el espacio y tiempo determinados...*”.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, publicada en la Tercera Sección del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit el 19 de Mayo de 1999

<sup>3</sup> Disponible en Internet [http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho\\_urban%C3%Adstico](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_urban%C3%Adstico), consultado el 03 de septiembre de 2007

<sup>4</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental*, Porrúa, México, 2004, p. 75

Es así como el tratadista español Antonio Carceller Fernández define al Derecho Urbano como el “conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación.”<sup>5</sup>

Otra definición de Derecho Urbanístico, es aquella que reza que se trata de una “rama del derecho administrativo formada por el conjunto de normas jurídicas que regulan el urbanismo, la ordenación del territorio y el uso del suelo, y por tanto fijan las concretas facultades y obligaciones del propietario del suelo.”<sup>6</sup> Es posible observar que, hasta el momento, las definiciones dadas coinciden en afirmar que el Derecho Urbanístico es una disciplina administrativa, naturaleza que será explicada más adelante.

En este mismo sentido, el autor mexicano Narciso Sánchez Gómez afirma que el Derecho Urbanístico, dentro del sistema jurídico mexicano, es parte del Derecho Administrativo y por tanto se le puede definir como el “conjunto de normas de Derecho Público, que se encargan de regular los diversos actos, procedimientos, conductas privadas y públicas relacionadas con los asentamientos humanos y el desarrollo urbano”.<sup>7</sup> Al margen de esta definición, el citado autor expresa que desafortunadamente en el medio mexicano, particularmente en las escuelas y facultades de derecho, no se le ha dado la importancia necesaria a su estudio lo que se ve reflejado en las deficiencias presentadas en el combate a los problemas relacionados con la planeación urbana, entre ellos podría mencionarse el de los asentamientos humanos irregulares. El objetivo sería lograr un estudio teórico y pragmático jurídico profundo que se pueda conjugar con los conocimientos técnicos de otras ciencias.

En fin, de acuerdo a la legislación española, el Derecho Urbanístico es aquel que regula el fenómeno social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, es decir, lo llamado ordenación urbanística misma que es objeto de atribución competencial, lo que en otras palabras significa que hay autoridades que particularmente se encargan de esta función.

---

<sup>5</sup> CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, *Introducción al Derecho Urbanístico*, Tecnos, 3ª edición, Madrid, España, 1997, p. 17

<sup>6</sup> Disponible en Internet [http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho\\_urban%C3%Adstico](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_urban%C3%Adstico), consultado el 03 de septiembre de 2007

<sup>7</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Crisis Metropolitana en México*, Porrúa, México, 2005, p. 48-49

Asimismo, Carceller Fernández afirma que en el Derecho Urbano están implicados dos tipos de intereses: 1) Los colectivos o generales, que refieren a los intereses de seguridad y a los fines sociales que debe tutelar la Administración Pública; y 2) Los particulares, de los que son titulares los propietarios. En consecuencia, el Derecho Urbano ha de desempeñar la tarea de armonizar ambos tipos de intereses.

#### Naturaleza Jurídica, características y contenido

Siguiendo las ideas del autor Carceller Fernández, debe decirse que el Derecho Urbano es una disciplina moderna del Derecho Administrativo, pero con un carácter especial e íntima relación con instituciones del Derecho Civil, fundamentalmente con la de derecho de propiedad.

Como ya se había mencionado, es posible notar que en algunas de las definiciones de Derecho Urbano se maneja que éste es parte del Derecho Administrativo que se encarga de la regulación de la propiedad, de los usos de suelo y de la ordenación del territorio, además de que hay autoridades administrativas a las que se les ha asignado esta actividad por ley. Lo anterior, me lleva a concluir que el Derecho Urbano tiene una naturaleza esencialmente administrativa, teniendo también una relación con el Derecho Ambiental, como disciplina que agrupa normas jurídicas preexistentes y regula el medio construido.

El Derecho Urbano es también de tipo interdisciplinario y social, además de que por ser un Derecho especial, se trata de un conjunto de normas de naturaleza distinta. Igualmente, el Derecho Urbano se basa en varios principios como lo son los de legalidad, igualdad, respeto al derecho de propiedad privada y su delimitación en atención a su función social, y el de subsidiariedad.

Respecto al contenido del Derecho Urbano, el tratadista Carceller Fernández, basándose en los principios de la legislación española, indica que el Derecho Urbanístico “*se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa de las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas*”.<sup>8</sup>

Lo anterior, significa que el Derecho Urbano está encaminado a regular la actividad administrativa de las autoridades que por ley tienen la función de llevar a cabo la planeación del medio construido. Por tanto, el contenido de esta disciplina jurídica tiene como objetivo fijar las políticas que ordenan la ciudad,

---

<sup>8</sup> CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, op. cit., p.19

estableciendo la manera en que han de desarrollarse los asentamientos urbanos mediante diversos instrumentos y técnicas. Finalmente Carceller Fernández, acorde con una sentencia de número 61/1997 emitida dentro del orden jurídico español, señala que el Derecho Urbanístico abarca los siguientes aspectos:<sup>9</sup>

- a) Planeamiento urbanístico, mediante la definición de las clases de planes y su contenido, así como su proceso de creación.
- b) Régimen urbanístico de la propiedad del suelo, haciendo la clasificación y calificación de los usos de suelo, los derechos y deberes de los propietarios, etc.
- c) Gestión urbanística, que alude a los métodos empleados para ejecutar los planes urbanos.
- d) Disciplina urbanística, referida a la intervención preventiva de la edificación y del uso del suelo, al igual que a las infracciones y sanciones.

## 1.2. Semblanza sobre Asentamientos Humanos

El tema de los asentamientos humanos es bastante amplio ya que trae implícitos muchos factores que lo hacen presentar un grado de complejidad realmente alto. Para comenzar, resulta necesario definir lo que tanto en la doctrina como en la legislación mexicana se entiende por *Asentamiento Humano*.

En este orden de ideas, el tratadista Narciso Sánchez Gómez explica primeramente que *asentamiento*, en sentido social, económico y ambiental, es “*la instalación de un hombre, familia o grupo social sobre un espacio terrestre o suelo determinado, para utilizarlo como lugar de residencia, vivienda, fundar un hogar, desempeñar alguna actividad económica[...], o para explotar, aprovechar, poseer o detentar en calidad de dueño esa superficie, de la forma o manera que mejor convenga a sus intereses personales, familiares o colectivos*”.<sup>10</sup> Por tal motivo, escribe Sánchez Gómez, no resulta difícil vincular al *asentamiento humano* con la tenencia de la tierra, para que ésta se use, goce y disponga, conforme a los requisitos, modalidades y limitaciones legales, además de que de la Ley derivan otros derechos relacionados tales como el derecho a la vivienda o lugar de residencia, al centro de trabajo, a la colonización, fundación de pueblos y comunidades, etcétera.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Cfr. Ibid.

<sup>10</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Crisis Metropolitana en México*, op. cit., p. 39

<sup>11</sup> Cfr. Ibid.

En el sistema jurídico mexicano, la definición legal de *asentamiento humano*, se encuentra en la Ley General de Asentamientos Humanos (en adelante LGAH) y algunas Leyes de Asentamientos Humanos o de Desarrollo Urbano estatales de los Estados Unidos Mexicanos, haciendo notar que las definiciones que se señalan en las legislaciones estatales son prácticamente una copia de la que indica la LGAH, salvo por algunas palabras diferentes o un cambio en el orden de las mismas, pero en esencia son iguales, incluso hay legislaciones estatales de la materia que ni siquiera hacen mención de la definición de asentamiento humano. A continuación se transcriben algunas de esas definiciones a manera de ejemplo:

- 1) **LGAH:** “*establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran*”;<sup>12</sup>
- 2) **Nayarit:** “*La radicación de un grupo de personas, con el conjunto de sus sistemas de convivencia en un área físicamente localizada, comprendiendo en la misma los elementos naturales y las obras materiales que la integran*”;<sup>13</sup>
- 3) **Durango:** “*La radicación de un determinado conglomerado demográfico*”;<sup>14</sup>
- 4) **Tamaulipas:** “*conjunto de personas que forman un conglomerado establecido en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran*”.<sup>15</sup>

Ahora bien, es importante desentrañar el sentido de la definición legal, para lo cual se va a tomar como base la definición de la LGAH pues resulta ser la que predomina en la legislación mexicana sobre la materia. Así entonces, cuando la definición indica que un *asentamiento humano* refiere a la radicación o establecimiento de un conglomerado demográfico en un área físicamente localizada no es más que decir que un grupo de personas se aglutinan para establecerse de manera sedentaria y permanente en cierto espacio

---

<sup>12</sup> Artículo 2º fracción II de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada el 21 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, con última reforma al 05 de agosto de 1994.

<sup>13</sup> Artículo 4º fracción II de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, publicada en la Tercera Sección del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit el 19 de Mayo de 1999 con última reforma publicada el 01 de septiembre de 2007.

<sup>14</sup> Artículo 3º fracción II de la Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el 06 de junio de 2002.

<sup>15</sup> Artículo 5º fracción VI de la Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas el 03 de febrero de 2006, con última reforma al 26 de octubre de 2006.

geográfico que, por lo menos en teoría, se halla delimitado; finalmente, al mencionar que en un *asentamiento humano* se consideran parte de él los elementos naturales y obras materiales que se encuentren en el área de su localización, lo cual, desde mi personal punto de vista y cuanto a las obras materiales toca, es inherente al asentamiento humano porque pienso que no puede haber asentamiento humano sin obras materiales, por pequeñas que sean ya que de lo contrario cualquier espacio se podría considerar como asentamiento humano, además de que es poco probable que un conjunto de personas se establezca en un lugar sin realizar obras materiales, pero también opino que la razón por la que el legislador decidió incluir esta parte es por las consecuencias jurídicas y ambientales que conllevan su construcción.

De igual manera, es acertado mencionar que como parte de un asentamiento humano deben tomarse en cuenta los elementos naturales que se hallen en el lugar de su localización aunque bien pudo haberse deslindado la relación, principalmente por cuestiones relativas con el derecho de propiedad y la propiedad originaria de la Nación sobre tierras, aguas y otros elementos naturales, pero no debe perderse de vista que el establecimiento humano tiene incidencia directa en la naturaleza, argumento que sustenta la inclusión de estos elementos en la definición legal de *asentamiento humano*.

En forma simple, puede decirse que un *asentamiento humano* es un “conglomerado humano en situación sedentaria dentro de un territorio determinado”.<sup>16</sup> Sin embargo, esta definición puede confundirse con el concepto de *ciudad*, según un artículo de la *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, pues de acuerdo con estudiosos de la Universidad de Barcelona una “ciudad” puede entenderse como “una comunidad de asentamiento base sedentario de mayor tamaño que el resto de los asentamientos de su propia sociedad. Es decir, la ciudad, como parte de un entramado de asentamientos de una sociedad, representa la forma de mayor tamaño, mayor siempre que otros asentamientos.”.<sup>17</sup> Esto significa que una ciudad implica un conjunto de asentamientos de dimensiones más grandes que un asentamiento en lo individual, entonces lo que hace la diferencia, desde estos puntos de vista, es el tamaño.

---

<sup>16</sup> HERNÁNDEZ ESPÍNDOLA, Olga, citada por Narciso Sánchez Gómez, op. cit., p. 39

<sup>17</sup> PEDRO V. CASTRO MARTÍNEZ, et. al., “Qué es una ciudad?, aportaciones para su definición desde la prehistoria”, en *Revista Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, disponible en Internet [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(010\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(010).htm), consultado el 19 de noviembre de 2007.

Sin embargo, una ciudad es más que un conjunto de asentamientos pues no se considera ciudad aquel conjunto de asentamientos en los que no existen grupos domésticos, como en el caso de los campos militares, los monasterios, santuarios, minas, etcétera. Asimismo, en una ciudad pueden hallarse diversos tipos de asentamientos como lugares de esparcimiento o de ocio, espacios para llevar a cabo eventos de índole política, o para la facilitación de la comunicación o transmisión de información. El punto es que si solamente se acoge la definición de asentamiento humano que se transcribió en el párrafo anterior, se puede dar ocasión a confundir la unidad con el conjunto, o sea, asimilar un asentamiento humano con una ciudad lo cual es completamente erróneo, lo único cierto es que el primero origina al segundo (el asentamiento humano a la ciudad) pero no son equivalentes.

Hay que hacer mención que en realidad tampoco existe un patrón, en cuanto a cantidad se refiere, que permita afirmar que tal o cual conglomerado de asentamientos configura una ciudad, sino que lo que permite establecer la presencia de una ciudad, según los autores de la Revista Scripta Nova, son las condiciones materiales de la vida social de cada comunidad.

### ***Centros de Población***

Un concepto íntimamente ligado al de asentamientos humanos es el de *centros de población* ya que tiene que ver con el desarrollo de aquellos. La definición de *centros de población* está contenida, además de la LGAH, prácticamente en todas las leyes estatales de la materia, en los Estados Unidos Mexicanos. En virtud de lo anterior, enseguida se transcriben algunas definiciones de *centros de población* para posteriormente explicar su vínculo con el concepto de *asentamientos humanos*:

- 1) **LGAH:** “*Las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos*”;<sup>18</sup>
- 2) **Yucatán:** “*Son las áreas delimitadas por la autoridad competente en el acto de su fundación o reconocimiento, constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven para su expansión y las*

---

<sup>18</sup> Artículo 2º fracción III de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada el 21 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, con última reforma al 05 de agosto de 1994.

*que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas”;*<sup>19</sup>

- 3) **Campeche:** “*Las áreas urbanas ocupadas por las instalaciones necesarias para la vida normal del asentamiento humano; las que se reserven a su expansión futura; las constituidas por elementos naturales que cumplan una función de preservación de las condiciones ecológicas de dicho centro; y las que por resolución de la Legislatura Local se dediquen a la fundación de los mismos”;*<sup>20</sup>
- 4) **Tabasco:** “*El área urbana o rural, constituida por las instalaciones necesarias para la vida normal de un asentamiento humano, las reservadas a su expansión, las formadas por elementos naturales que preservan las condiciones ecológicas de los mismos y las que por resolución de las autoridades competentes se dediquen a su fundación.*”<sup>21</sup>

Por consiguiente, si se considera la definición dada de *asentamiento humano* y se conjuga con la de *centros de población* es posible observar, en primer lugar, que el primero da cabida al segundo, pero un centro de población se constituye, además de los asentamientos humanos ya establecidos, de otro tipo de áreas que se destinan a la preservación ecológica y que no pueden ser urbanizadas, las que tienen que ver con el desarrollo de las actividades productivas del centro de población y las que se puedan ocupar para expansión o fundación de otros centros.

En segundo término, la definición de *centro de población* pretende hacer notar que el establecimiento de varios asentamientos humanos tienen una fuerte influencia en el desarrollo normal de los procesos que se llevan a cabo en la naturaleza, toda vez que además de ocupar un espacio físico, exigen que la misma cubra una serie de requerimientos vitales para la población que los ocupe, pues factores como alimentos y energéticos no pueden ser producidos por el hombre. Además, el hecho de establecer asentamientos humanos implica la producción de residuos los cuales pueden también llegar a afectar o intervenir en los procesos naturales pues dichos residuos no siempre llegan a ser reabsorbidos.

---

<sup>19</sup> Artículo 3º fracción III de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el 30 de junio de 1995.

<sup>20</sup> Artículo 4º fracción II de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche el 22 de diciembre de 1993.

<sup>21</sup> Artículo 3º fracción II de la Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, número 4371, el 01 de agosto de 1984.

Y en tercer lugar, la definición de *centro de población* pone de manifiesto la ineludible necesidad de planear el surgimiento, desarrollo y expansión de los asentamientos humanos, en virtud de que es claro que la diversidad de condiciones geográficas que se presentan en todas las áreas que conforman un territorio son factor determinante para decidir si resulta adecuado o no establecer asentamientos humanos en cada una de las áreas y en qué medida se puede permitir su desenvolvimiento.

### **1.3. Asentamiento Humano Irregular**

El concepto de asentamiento humano irregular constituye el tema central de este trabajo pues lo que se busca es, primeramente, esclarecer su definición y establecer los patrones comunes bajo los cuales surgen y desenvuelven porque resulta inapropiado querer situar todos los casos de asentamientos irregulares según un mismo patrón ya que los factores que condicionan dichos sucesos son extremadamente diversos, sin embargo, existen también factores que en la mayoría de los casos inciden en el origen del problema de los asentamientos irregulares que al mismo tiempo permiten establecer parámetros bajo los que se da lugar a este tipo de asentamientos.

#### Definición

Al concepto de *Asentamiento Humano Irregular* se le ha denominado de otras maneras en la doctrina como resultado de varios análisis de casos reales, factores que inciden en su surgimiento y hasta cuestiones de terminología. Es así como al *Asentamiento Humano Irregular* también se le conoce como *asentamiento urbano no regulado*, *asentamiento espontáneo* y *asentamiento de facto*.

Comenzando con las definiciones legales, cabe hacer notar que en el sistema jurídico mexicano no todas las leyes sobre asentamientos humanos o desarrollo urbano contienen una definición de *asentamiento humano irregular*, incluso curiosamente la LGAH, que es de carácter Federal y que marca las pautas para las leyes estatales de la materia, no establece una definición de este concepto (aunque sí admite la existencia de asentamientos irregulares), lo cual resulta totalmente extraño en razón de que precisamente la primera LGAH fue expedida en 1976 en atención a los principios de la Declaración de Vancouver,<sup>22</sup> misma que fue producto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT), celebrada el mismo

---

<sup>22</sup> En síntesis, esta Declaración fue un instrumento que trató de subrayar la importancia de satisfacer las necesidades más apremiantes del ser humano tales como salud, vivienda y alimentación para lo cual se propuso una adecuada atención de los asentamientos humanos toda vez que su condición influye mucho en la calidad de vida del ser humano.

año con motivo de la toma de conciencia de la comunidad internacional en general del problema que se estaba comenzando a convertir en uno de grandes magnitudes y era el relativo al del crecimiento acelerado de la población y la indispensable satisfacción de vivienda, principalmente para la población de menores ingresos, planteando la necesidad de formular adecuadas políticas de planeación y diseño de asentamientos humanos pues ya desde entonces se observaba el establecimiento desordenado de estos asentamientos.

A pesar de esta cuestión, la LGAH de 1993 tampoco incluyó el concepto de *asentamiento humano irregular* lo que hace que a nivel Federal este concepto no esté definido, la razón puede ser una simple omisión legislativa o la evasión del problema. Sin embargo, en algunas legislaciones estatales sobre la materia sí se define a los *asentamientos irregulares*, como sucede en los siguientes Estados:

- 1) **Quintana Roo y Durango:** “núcleos de población ubicadas [asentados] en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, cualquiera que sea su régimen de tenencia de la tierra”.<sup>23</sup>
- 2) **Querétaro:** “Grupo de personas establecidas en un terreno dividido o lotificado para fines de vivienda, sin contar con las autorizaciones expedidas por las autoridades competentes en términos de la normatividad urbana”.<sup>24</sup>

Habiendo analizado brevemente las definiciones legales, resulta pertinente hacer lo propio con las doctrinarias. En primer término, citaré al tratadista Jan Bazant quien afirma que un *Asentamiento Irregular* es aquel que, a diferencia de un fraccionamiento de nivel medio o de una unidad habitacional de interés social que son diseñados como conjuntos urbanos con apego a la respectiva normatividad, tiende a crecer de forma espontánea e incontrolada en el territorio pues carecen de planeación y diseño urbano en conjunto, situación que al tiempo provoca que dichos asentamientos luzcan como “plato roto” donde hay una subdivisión atomizada del terreno en el que existe una independencia tal entre parcelas que lo único que las une es un camino que les da acceso a todas.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Artículo 2º fracción II de la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el 15 de junio de 1998; Artículo 3º fracción III de la Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el 06 de junio de 2002.

<sup>24</sup> Artículo 3º párrafo segundo de la Ley para la Regularización de los Asentamientos Humanos Irregulares del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el 20 de julio de 2007.

<sup>25</sup> Cfr. BAZANT, Jan, *Asentamientos Irregulares. Guía de soluciones urbanas*, Trillas, México, 2004, p. 10

Por otro lado, el autor John F.C. Turner escribe que un *Asentamiento Urbano no Regulado*, en pocas palabras, refiere a la formación de villorios de chozas, asentamientos de facto o a subdivisiones clandestinas que conllevan a problemas como el desorden urbano o ausencia de regulación y a un ambiente de tugurio<sup>26</sup>. Con la expresión *asentamiento urbano no regulado*, Turner pretende “significar la formación de asentamientos en las ciudades (cualquiera que sea su duración o expectativa) que tiene lugar independientemente de las autoridades encargadas de regular el planeamiento y la construcción local de viviendas”.<sup>27</sup>

En este orden de ideas, Turner manifiesta que no es del todo adecuado utilizar la expresión *asentamiento de facto* porque puede dar cabida a confusiones, más que nada por la connotación que tiene cada una de las expresiones. Según este autor, si se utilizara la expresión *asentamiento de facto* lo que puede entenderse es el establecimiento del mismo por una persona a la que el Gobierno ha otorgado el permiso para apacentar rebaños con el sólo cumplimiento de sencillos requisitos (como sucedía en países como Australia o Estados Unidos de América), o también como la ocupación que lleva a cabo una persona de un inmueble, particularmente de naturaleza pública, sin estar autorizada para tomar posesión del mismo mediante el título respectivo.

### Características

Debido a la diversidad de factores que inciden y a la variedad de consecuencias que originan, los asentamientos humanos irregulares son difíciles de caracterizar de forma genérica. A pesar de ello, es posible identificar algunas características comunes a este tipo de asentamientos.

De acuerdo con el tratadista Jan Bazant, una de las principales características de los asentamientos irregulares es que no tienen la capacidad de adaptarse al medio natural y mucho menos a situaciones caóticas que se presentan a largo plazo, pues debe tenerse en mente que en la mayoría de los casos se trata de terrenos divididos por sus dueños (generalmente ejidatarios o comuneros) en virtud de presentar condiciones poco favorables para la actividad agrícola como lo son el hecho de ser terrenos salitrosos, rocosos, inundables,

---

<sup>26</sup> En los Estados Unidos Mexicanos no en todos los casos de asentamientos irregulares existe un ambiente de tugurio, es decir, de habitaciones pequeñas, sucias y descuidadas.

<sup>27</sup> TURNER, John F.C., “Asentamientos Urbanos no Regulados”, en *Desarrollo Urbano y Regional en América Latina. Problemas y políticas*, Lecturas 15, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, p.175

volcánicos o de elevada pendiente. Otros casos de asentamientos irregulares se suscitan en terrenos que sí son altamente productivos, pero se trata de reservas ecológicas, sobre todo cuando los ejidos o terrenos comunales están muy próximos a la mancha urbana.<sup>28</sup>

Otra característica de los asentamientos irregulares es que presentan una directa relación entre su establecimiento y la seguridad en la tenencia de la tierra. Según el autor John Turner, por lo general los asentamientos irregulares comienzan como viviendas de tipo provisional para que, conforme pasa el tiempo, se vayan desarrollando materialmente, situación que sólo tiene lugar en proporción directa con la seguridad en la tenencia de la tierra. La seguridad en la tenencia de la tierra se logra por realizarse una inversión inicial para el establecimiento del asentamiento o, por el contrario, la seguridad en la tenencia de la tierra origina el ánimo de realizar una inversión inicial. De la misma forma, el aumento de la seguridad en la tenencia de la tierra tiene que ver con la presencia de gente, pero al mismo tiempo esto puede ocasionar que se propicie una aglomeración de colonos y traer consecuencias desfavorables para su futuro desarrollo.<sup>29</sup>

Si se habla de una etapa avanzada de consolidación del asentamiento, por lo general se está ante una situación en la que se exige de los colonos a las autoridades el suministro de los servicios públicos básicos lo que simultáneamente implica el reconocimiento legal del asentamiento. En el supuesto de que la autoridad no otorgue dicho reconocimiento, los colonos tenderán a perder el ánimo de invertir en el mejoramiento de su vivienda y, por consiguiente, a abandonar la misma lo cual desencadenaría en un abandono sucesivo de viviendas que acabaría por traer nuevamente inseguridad en la tenencia de la tierra pues sería menos probable que la autoridad otorgue el reconocimiento legal.

Asimismo, en el caso de que se logre la seguridad en la tenencia de la tierra con la mera inversión inicial y la densidad de población, esto a su vez provocaría la limitación en la tenencia y el propio desarrollo del asentamiento. De acuerdo a Turner, los cambios en las condiciones sociales no siempre desembocan en un aumento en la seguridad en la tenencia de la tierra y, consecuentemente, en las inversiones en las viviendas. La razón de este fenómeno es que dicha seguridad se obtuvo a expensas del espacio, por lo que se crea un límite en el desarrollo y las inversiones originando que los colonos no tengan interés en construir

---

<sup>28</sup> Cfr. BAZANT, Jan, op. cit., p.191

<sup>29</sup> Cfr. TURNER, John F. C., op. cit., p. 480-484

conforme a estándares modernos, proceso que llega a ser regresivo en cuanto a que se verá restringida la expectativa de seguridad de la tenencia.

En párrafos precedentes, se dijo que la seguridad de la tenencia de la tierra se logra cuando el colono realiza una inversión inicial para establecer su vivienda, o también que la seguridad en la tenencia de la tierra es la que puede conllevar a una inversión inicial. Sin embargo, lo que motiva realmente a que el colono realice la inversión inicial para alcanzar la seguridad de la tenencia de la tierra es la evaluación que hace de los beneficios o compensaciones que puede obtener con su establecimiento, es decir, si bien es cierto que el colono aportará ciertas cosas al medio que pretende ocupar también valora la magnitud de beneficios que esa inversión le traerá, pues si resulta ser gravosa la inversión y poco el beneficio optará por no continuar haciendo inversiones y abandonar el lugar.

Entonces, al mismo tiempo es claro que el establecimiento de asentamientos irregulares tiene un fuerte vínculo con aspectos económicos. De acuerdo con John Turner, existe “*una correlación entre tipos y etapas de asentamientos no regulados en determinadas regiones o ciudades y los niveles de ingreso de la población correspondiente[...] cuanto menores sean los niveles de ingreso per capita tanto mayor será la preponderancia de los grados ‘provisionales’ de asentamiento*”.<sup>30</sup> Por consiguiente, el citado autor explica que los factores que principalmente determinan el destino de los asentamientos irregulares son el sitio en que se ubica, el valor y disponibilidad de la tierra, la densidad de la población, el nivel de ingreso y la acción del Estado al respecto.

Una tercer característica se desprende del hecho de que, en la actualidad, el desarrollo de las ciudades es muy diferente al que se daba antes del siglo XX ya que, según John Turner, las principales ciudades de ahora son mucho más grandes que las que se consideraban igual en la etapa previa a la industrialización y urbanización. En las antiguas grandes ciudades, los habitantes que vivían en zonas marginadas podían llegar a pie sin ningún problema a sus centros de trabajo en la ciudad; en cambio ahora, las distancias entre las ciudades y las zonas marginadas son muy largas lo que dificulta que la gente llegue a sus centros de trabajo caminando por lo que requieren de la utilización de transporte público.

---

<sup>30</sup> Ibidem., p. 490

### Tipos de Asentamiento Irregular

Continuando con el estudio de John Turner, este autor manifiesta que se pueden identificar tres tipos o modelos de asentamientos no regulados de la forma que sigue:<sup>31</sup>

- a) **Asentamientos de facto incipientes:** son aquellos asentamientos en cuyos casos no hay una tenencia segura de la tierra, pero se aprecian considerables inversiones de capital fijo. Este tipo de asentamientos sólo se observan en regiones donde la urbanización se realiza con ímpetu y la industrialización se ha desarrollado exitosamente. Incluso, cuando las condiciones topográficas y demográficas lo permiten, estos asentamientos son planeados pues los colonos se organizan, pero carecen o presentan poco número de espacios exigidos para la vida común como escuelas o lugares de recreo. Cabe destacar que los colonos son respetuosos de la propiedad de cada uno.
- b) **Asentamientos semi de facto avanzados:** en ellos sí hay una tenencia segura de la tierra pero es semilegal, además se observan cuantiosas inversiones materiales. Por lo regular, estos asentamientos son ocupados por familias de ingresos medios que deciden construir eludiendo la ley pues su observancia hace la edificación más onerosa, según la opinión de los propios colonos. Además, estos asentamientos casi siempre se ubican en zonas en las que no hay suministro de los servicios públicos básicos, a lo que se suma el hecho de que dichos asentamientos generalmente se erigen con total ausencia de planeación.
- c) **Asentamientos de facto provisionales:** se caracterizan por presentar una posesión ilegal pero de hecho, situación que ocasiona que la inversión en las edificaciones sea mínima o nula. Para John Turner, este tipo de asentamientos alberga a gente que desea conseguir vivienda a un bajo costo principalmente porque se trata de gente desempleada o que tiene un reducido ingreso. Asimismo, este tipo de asentamientos se localizan lo más cercano posible a las fuentes de trabajo, pero los colonos no tienen la intención de establecerse en ellos permanentemente.

De igual manera, Turner indica que el establecimiento de asentamientos no regulados, en la mayoría de los casos, presenta un tipo de asentamiento previo caracterizado por la intención de permanencia de parte de los colonos. Se trata de lo que Turner llama *asentamientos de tanteo*, que son asentamientos de *facto*

---

<sup>31</sup> Cfr. Ibidem., p. 490-499

provisionales o incipientes establecidos por un grupo de personas bien organizadas para efecto de enfrentar a la policía que pretenda detener la invasión, pero no se decide la invasión por los colonos si éstos antes no han analizado, aunque sea un poco, las condiciones que imperan en el sitio, es decir, si les son favorables.

### Etapas de Desarrollo

Producto de diversos estudios realizados por el tratadista Jan Bazant en zonas que pueden considerarse como de asentamiento irregular, este autor establece que es posible identificar tres etapas en las cuales los asentamientos irregulares tienden a desarrollarse, como enseguida se expone:<sup>32</sup>

- 1) ***Etapas Inicial:*** Consiste en un proceso de expansión urbana que comienza con el asentamiento de una familia que construye un cuarto de pequeñas dimensiones (aproximadamente de 12 a 15 m<sup>2</sup>) dentro del lote que está ocupando de 200 m<sup>2</sup> promedio, mismo que carece de los servicios públicos básicos por su difícil acceso. Bazant explica que la construcción de ese pequeño cuarto le toma a la familia alrededor de tres años, pero en ese tiempo también se planea la construcción de cuartos adicionales. Asimismo, predomina el paisaje natural pues las viviendas se observan dispersas en el terreno y apenas si las familias poseen algunos animales como sustento alimenticio. Por lo regular, estos asentamientos se ubican en la periferia de las ciudades lo que implica que el costo de vida para sus habitantes es más elevado. Igualmente, estos asentamientos se caracterizan por funcionar como “dormitorios” entre semana ya que sus ocupantes salen a trabajar o buscar empleo, mientras que los fines de semana son dedicados a las labores domésticas. Finalmente, Bazant afirma que en esta etapa la familia que habita estos asentamientos permanece nuclear y que le toma cerca de diez años poder ampliar su vivienda.
- 2) ***Etapas intermedia:*** Se presenta cuando la familia crece y el jefe de familia ha podido encontrar un trabajo mejor remunerado y estable. Se observa el inicio de ampliaciones a las viviendas porque además la madre de familia o alguno de los hijos incursiona en el ámbito laboral aportando capital. Jan Bazant, manifiesta que esta etapa dura entre 10 y 15 años y básicamente consiste en enfocar los

---

<sup>32</sup> Cfr. BAZANT, Jan, op. cit., p. 13-16. Sin embargo, cabe hacer notar que actualmente en los Estados Unidos Mexicanos la condición de los asentamientos humanos irregulares en su etapa inicial es más precaria que en lo descrito por el autor citado toda vez que, por lo menos en su tamaño y características, los asentamientos irregulares son más pequeños y viven bajo muchas carencias.

esfuerzos familiares en ampliar la vivienda de tal manera que se cubran las necesidades de la misma, es decir, se trata de una etapa de expansión.

- 3) **Etapa final:** Jan Bazant la considera como una etapa de consolidación y se presenta aproximadamente 20 años después de que se dio el asentamiento inicial. En esta etapa es posible notar que la familia ha dejado de ser nuclear; los hijos deciden continuar con estudios de nivel medio superior y superior lo que les brinda la oportunidad de conseguir mejores empleos; asimismo, ya se observan viviendas bastante amplias, algunas del tamaño del lote que ocuparon, inclusive las familias realizan mejoras o compras de objetos que les hagan la vida más confortable. Finalmente, pasados más o menos 25 años estos asentamientos ya cuentan con los servicios públicos municipales básicos para hacer más cómoda la vida de sus habitantes.

#### Patrones de desarrollo y expansión

Continuando con la línea de estudio de Jan Bazant, este autor asegura que sí existen ciertos patrones que determinan el crecimiento de los asentamientos irregulares, sobre todo porque en la mayoría de los casos se presentan las tres etapas de desarrollo, lo que irremediablemente trae como consecuencia el surgimiento de un “círculo vicioso” que no termina.

Para entender mejor esta sistemática citaré las palabras de Bazant: *“Para simplificar el concepto podría decirse que la franja de consolidación existente que rodea la ciudad propicia otra franja de expansión más alejada que luego se consolida y así, sucesivamente, la mancha urbana se expande y se consolida por franjas en un proceso que, a la fecha, parece interminable. Estos procesos son, de hecho, bastante lineales y repetitivos y, por tanto, son predecibles...”*.<sup>33</sup>

Derivado de la observación del proceso de desarrollo de los asentamientos irregulares por parte de Bazant, este autor ha logrado distinguir tres patrones bajo los cuales se da la parcelación o división del territorio, fundamentalmente entre personas de menores ingresos de la siguiente manera:<sup>34</sup>

- a) **Lotificación reticular de ejidos:** Consiste en la subdivisión del suelo tipo parrilla basada en calles, manzanas y lotes de dimensiones semejantes. Este patrón se observa, por lo general, con los

---

<sup>33</sup> Ibidem, p. 15

<sup>34</sup> Cfr. Ibidem., p. 16-18

ejidatarios que dividen sus tierras en el supuesto de que éstas no sean propicias para usos agrícolas o hasta para desarrollo urbano, dándose casos de lotificaciones de extensas magnitudes. Según Bazant, la magnitud de las lotificaciones se debe a que, una vez que se ha vendido el ejido completo, sucesivamente se van lotificando ejidos colindantes también con un patrón reticular pero no con un mismo trazado de calles, provocando que en ciertas zonas se formen “cuellos de botella” y se dificulte la comunicación entre colonias.

- b) ***Subdivisión atomizada de parcelas***: La utilizan los ejidatarios, comuneros o pequeños propietarios que cultivan sus parcelas agrícolas o tienen parcelas dentro de áreas de conservación ecológica. Casi siempre, estas parcelas son pequeñas, sin embargo son todavía subdivididas en lotes ya sea para ser distribuidas por el propietario entre sus herederos o para ponerlos a la venta principalmente a familias de bajos recursos. Esto provoca que surja un patrón conocido también como “plato roto”, caracterizado por la presencia de un camino rural sinuoso de terracería que permite el acceso a las parcelas que no son uniformes en su tamaño. Dicha disparidad de parcelas, al tiempo ocasiona que tengan que improvisarse callejones que, en la medida en que se va consolidando el asentamiento y aumentando la densidad demográfica, resultan insuficientes para satisfacer el ritmo del flujo vehicular y de transporte público además de que se ve obstaculizada la dotación de servicios e instalación de equipamiento.
- c) ***Subdivisión interna de lotes***: Se presenta en asentamientos que tienen una antigüedad de más de 30 años, ubicados en lotes grandes conurbados con la mancha urbana y que ya cuentan con servicios públicos. Esta posición se plantea atractiva para los dueños de esos lotes, pues les abre la posibilidad de dividirlos para entregarlos a los hijos que contraen matrimonio y desean independizarse, para venderlos a terceros o para realizar construcciones destinadas a la renta tipo vecindad. La razón es simple, estos lotes se encuentran en lugares privilegiados al ubicarse muy cerca de fuentes de empleo y servicios, haciéndolos bastante llamativos dentro del mercado inmobiliario informal. Físicamente, la estructura urbana no cambia porque la división se hace dentro de los lotes ya existentes, lo que sí varía es la demanda de servicios y necesidades de espacio para convivencia producto del crecimiento de la densidad de la población.

Por último, Bazant señala que, conforme a lo explicado, todos los patrones pueden considerarse irregulares pero en diferentes aspectos. En el caso de los dos primeros, son irregulares toda vez que no cumplen con la normatividad de fraccionamientos relativa a la ausencia de infraestructura para la dotación de servicios como el de agua potable o alcantarillado, o de equipamiento como el caso de escuelas. Y al hablar del tercer patrón, es irregular por carecer de los correspondientes permisos para realizar la subdivisión, aunque su identificación es difícil ya que la división es al interior del lote.

## **1.4. Planeación Urbana**

### ***Planeación Nacional del Desarrollo***

En los Estados Unidos Mexicanos el sistema de planeación se lleva a cabo mediante lo que se denomina Planeación Nacional de Desarrollo que tiene como fundamento jurídico básicamente los artículos 25 y 26 de nuestra Constitución Política y la Ley de Planeación, concretándose en el Plan Nacional de Desarrollo y demás programas que de él deriven.

El presente apartado está dedicado a mostrar las bases teóricas y conceptuales que sustentan a la Planeación Nacional de Desarrollo, para lo cual es necesario dilucidar lo que se entiende por Planeación en nuestro sistema jurídico, junto con sus principios y etapas. Posteriormente se hará un breve recorrido por el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

### **El concepto de Planeación en el sistema jurídico mexicano**

La Planeación constituye una de las funciones básicas de la Administración Pública y su fin es establecer objetivos, políticas, estrategias, acciones, prioridades y programas. Se relaciona con la política ambiental, la política económica, particularmente con la política del desarrollo. Consecuentemente, la planeación del desarrollo es “*un proceso de determinación de las acciones que deben realizarse y de los medios necesarios a ese efecto, para alcanzar un crecimiento económico socialmente adecuado*”.<sup>35</sup>

En los Estados Unidos Mexicanos con la Planeación se busca que el Estado, en sus tres niveles de gobierno, lleve a cabo con responsabilidad las funciones que le ha asignado la Constitución Política para cumplir los diferentes objetivos y fines que ella consagra, a efecto de fortalecer la soberanía, independencia,

---

<sup>35</sup> BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2ª edición, México, 2000, p. 201

autodeterminación y desarrollo del país, así como de preservar y perfeccionar el régimen de gobierno, respetando las garantías individuales y atendiendo las necesidades básicas de la población.

La Ley de Planeación en su artículo 3º proporciona una definición de lo que debe entenderse por Planeación Nacional de Desarrollo:

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

*Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados”.*<sup>36</sup>

La planeación es una función fuertemente conectada a la de ordenamiento territorial pues ésta implica una planeación. Sin embargo, para poder entender en qué consiste la *planeación urbana* es indispensable tener bien claro el significado de la palabra *planeación*, en un sentido jurídico social, aunque cabe decir que se utilizan palabras semejantes para designar la misma función como son *planificación* y *planeamiento*, según la doctrina de la que se trate.

En primer lugar, se puede citar al tratadista Antonio Alfonso Pérez Andrés quien manifiesta que para poder llevar a cabo una adecuada Ordenación del Territorio es preciso construir un *Modelo Territorial* mediante la *planificación* a la que considera como el instrumento normativo más valioso que tiene todo gobernante. En consecuencia, la *planificación* es la “*consideración y ordenación de innumerables variables que cambian con el tiempo*”.<sup>37</sup>

El objeto de la planificación es desempeñar una tarea preventiva contra efectos indeseables que se susciten en el devenir de la evolución del hombre y su entorno, al igual que busca lograr una intervención ordenada de la actividad de la iniciativa privada sin limitarla demasiado, pues toda planificación debe tender a respetar las garantías individuales y colectivas. Pérez Andrés asegura que actualmente se vive una era de la planificación, pero que no está bien desarrollada.

---

<sup>36</sup> Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de enero de 1983, con última reforma publicada el 13 de junio de 2003

<sup>37</sup> PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*, Monografías Jurídicas, Instituto Universitario de Derecho Público “García Oviedo”: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A.; Madrid- Barcelona, 1998, p. 22, siguiendo las ideas de Geoffrey Vickers.

El autor Narciso Sánchez Gómez señala que, en sentido amplio, la *planeación* es el “análisis y la selección de alternativas, para el logro de un resultado o de un objetivo específico a través de la aplicación de los mejores métodos o procedimientos instituidos razonados en su configuración práctica”.<sup>38</sup> De igual forma, este mismo autor escribe que “la planeación presupone una estrategia de desarrollo, concebida como cuerpo orgánico de decisiones sobre una serie de opciones, que da por resultado un programa preciso para guía de los órganos públicos y de los destinatarios [...] conjunto orgánico de objetivos y medidas cuantitativa y cualitativamente evaluadas y adoptadas unas a otras, que interesan a toda la sociedad, con determinación de recursos, instrumentos, etapas, tareas y responsabilidades de los sectores que en ella intervienen”.<sup>39</sup>

Por su parte, Ignacio Pichardo Pagaza explica que la *planeación* es una función de la Administración que se lleva a cabo mediante la identificación de objetivos generales de una o más instituciones, tanto a corto, mediano y largo plazos; asimismo, define políticas o estrategias que permitan alcanzar esos objetivos en base a las prioridades; posteriormente, se establece un marco normativo que indicará las acciones que competen a cada institución y su forma de realizarlas, las que, a saber, consisten en la programación, financiamiento, administración de personal, control y evaluación de resultados.<sup>40</sup>

El autor Raúl Brañes escribe que la planeación, desde un punto de vista ambiental, es uno de los instrumentos de política ambiental que mantiene fuertes nexos con el ordenamiento ecológico del territorio ya que éste es también un proceso de planeación. Sin embargo, también admite que la planeación es mucho más amplia y se utiliza en el ámbito de la política económica, en especial en la política de desarrollo, razón por la que la *Planeación del Desarrollo* consiste en un proceso de determinación de las acciones que deben realizarse y de los medios necesarios para ese efecto, a fin de lograr un crecimiento económico socialmente adecuado.

---

<sup>38</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Crisis Metropolitana en México*, op. cit., p. 175

<sup>39</sup> Ibidem., p. 176

<sup>40</sup> Cfr. PICHARDO PAGAZA, Ignacio, citado por Jesús Quintana Valtierra, *Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos generales*, 3ª edición, Porrúa, México, 2005, p.107.

## Principios de la Planeación en los Estados Unidos Mexicanos

En el sistema jurídico mexicano, la Ley de Planeación en su artículo 2º consagra los principios sobre los cuales se sustenta la Planeación en nuestro país, misma que debe atender a los objetivos establecidos en nuestra Constitución Política:

*I.- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacionales, en lo político, lo económico y lo cultural;*

*II.- La preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno;*

*III.- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría, en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria, garantizando un ambiente adecuado para el desarrollo de la población;*

*IV.- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos;*

*V.- El fortalecimiento del pacto federal y del Municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional; y*

*VI.- El equilibrio de los factores de la producción, que proteja y promueva el empleo; en un marco de estabilidad económica y social.”<sup>41</sup>*

De manera general, la Planeación, vista como una de las funciones esenciales de la Administración Pública, requiere sustentarse en ciertos principios que le otorguen validez general: <sup>42</sup>

- 1) Principio de racionalidad: implica una selección inteligente de alternativas de acción por medio de conocimiento científico y razonamiento sistemático, con el objeto de obtener el máximo de beneficios a partir de los recursos de que se disponga;
- 2) Principio de previsión: Se formulan acciones de manera anticipada conforme a predicciones que se hagan para el futuro tomando en cuenta diagnósticos y proyecciones observadas;
- 3) Principio de universalidad: intenta abarcar todos los procesos socioeconómicos y administrativos para indagar en las probables consecuencias que podría traer la aplicación de un Plan en dichos procesos;
- 4) Principio de unidad: Posibilita la integración de planes, programas y proyectos para que sean coordinados como un todo;

---

<sup>41</sup> Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de enero de 1983, con última reforma publicada el 13 de junio de 2003

<sup>42</sup> Cfr. QUINTANA VALTIERRA, Jesús, op. cit., p. 113-114

- 5) Principio de continuidad: Significa que la planeación debe adaptarse a los cambios que se presenten en cualquier ámbito, es decir, la planeación ha de ser flexible y dinámica porque nunca se acaba y siempre tiene que mantenerse una secuencia de acción;
- 6) Principio de inherencia: Quiere decir que la Planeación es necesaria en cualquier organización y actividad humana, lo cual incluye a la propia Administración Pública y a la iniciativa privada.

#### Etapas de la Planeación en los Estados Unidos Mexicanos

Según Jesús Quintana Valtierra, la Planeación en los Estados Unidos Mexicanos es un proceso que comprende varias actividades a realizar a corto y mediano plazos tendientes a la instrumentación, control y evaluación de lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo y de los demás programas y proyectos que de él deriven. Lo que se intenta es conectar esas actividades para que se puedan corregir oportunamente los errores o desviaciones que se presenten durante la ejecución del Plan, al igual que se pretende revisar las previsiones a mediano plazo para corroborar que pueden seguir aplicándose o si es necesario que se cambien por no subsistir las condiciones bajo las cuales se eligieron.

En este orden de ideas, Quintana Valtierra, de conformidad con los trabajos de Rogelio Montemayor, manifiesta que la Planeación Nacional de Desarrollo se lleva a cabo en cuatro etapas:<sup>43</sup>

1. Formulación: Se integra por un conjunto de actividades consistentes en:
  - ❖ Preparar diagnósticos económicos y sociales;
  - ❖ Definir objetivos y prioridades;
  - ❖ Señalar estrategias y políticas globales, sectoriales y regionales;
  - ❖ Especificar áreas o aspectos de los planes o programas objeto de coordinación entre los responsables de su elaboración;
  - ❖ Determinar la compatibilidad de integración de los programas de mediano plazo con el Plan Nacional; y
  - ❖ Definir metas en los programas.

---

<sup>43</sup> MONTEMAYOR, Rogelio, citado por Jesús Quintana Valtierra, op. cit., p. 119-121

2. Instrumentación: En esta fase se traducirán los planteamientos del Plan y de los programas en acciones concretas mediante la elaboración de programas operativos anuales, globales, sectoriales, institucionales, regionales y especiales, mismos que se realizarán en cuatro vertientes:
  - ❖ *Obligatoria*: Son acciones que la Administración Pública Federal debe desempeñar por conducto de sus diversas dependencias y entidades para alcanzar los objetivos del Plan Nacional y de los programas;
  - ❖ *De coordinación*: Se establecen acuerdos y compromisos entre los tres niveles de gobierno para compatibilizar sus tareas que les han asignado el Plan Nacional y los programas;
  - ❖ *De concertación*: Se definen convenios o acuerdos entre el sector público y los sectores social y privado que se hallen involucrados en la planeación para orientar las acciones que permitan lograr los objetivos fijados en el proceso de planeación; y
  - ❖ *De inducción*: Se ordena el manejo de los instrumentos y acciones económicas, sociales y políticas con las que cuenta el gobierno, los que al mismo tiempo inciden en los sectores social y privado, posibilitando la unión de esfuerzos en la consecución de lo planeado.
3. Control: Hay una identificación del grado de cumplimiento de los planes y programas, acción que arroja las posibles desviaciones y permite verificar si el proceso funciona según las normas, técnicas y tiempos que se señalaron en los respectivos planes y programas;
4. Evaluación: Implica una valoración cuantitativa y cualitativa de los resultados obtenidos al ejecutarse lo planeado en determinado tiempo, así como el funcionamiento de todo el sistema para precisar metodologías y mejorar tanto el procedimiento como las responsabilidades.

De manera más amplia, puede decirse que la función de Planeación realizada por la Administración Pública, se lleva a cabo siguiendo una serie etapas dinámicas y progresivas:<sup>44</sup>

- a) Formulación: Consiste en la definición de objetivos y metas estimadas que pueden alcanzarse, contemplando además aquellos recursos que se tienen y se necesitan, cuáles son las unidades de política económica y administrativa, plazos, prioridades, organización y lo demás relativo a la confección del plan. Dentro de esta etapa han de seguirse siete pasos:

---

<sup>44</sup> Cfr. QUINTANA VALTIERRA, Jesús, op. cit., p. 114-115

- ❖ *Diagnóstico*: Se conoce sistemáticamente cuál es la actividad económica o regional que desea planearse, identificando características específicas e importantes de algún fenómeno;
  - ❖ *Prognosis*: Se aprecia lo que ocurrirá con la economía a futuro si no se altera el comportamiento de ciertos factores o variables económicas de ese momento;
  - ❖ *Fijación de objetivos y metas o selección de alternativas*: Consiste en estar continuamente haciendo labor de diagnóstico y previsión de situaciones que se presenten al estar aplicando un Plan, para verificar si verdaderamente se están alcanzando los objetivos propuestos o es necesario hacer cambios;
  - ❖ *Programación sectorial*: Se seleccionan objetivos y metas por sector para predecir su comportamiento, considerando las necesidades de cada sector y así elaborar un programa que brinde soluciones sectoriales en base al total de la economía nacional;
  - ❖ *Programación de recursos humanos*: De forma global, se analiza con qué elementos capacitados se dispone para ejecutar un plan, programa o proyecto;
  - ❖ *Programación real o física*: Se fijan objetivos para que se puedan combinar los recursos necesarios en la producción de bienes y servicios; y
  - ❖ *Programación financiera*: Se señala de dónde se obtendrán los recursos, analizando las fluctuaciones de precios de materias primas y los flujos de capitales, conforme a los objetivos de la política económica y social.
- b) Discusión y aprobación del plan, proyecto o programa: La finalidad de la discusión es confirmar que el Plan es coherente con los objetivos del gobierno, razón por la que en esta etapa se busca que el Plan sea aprobado por un órgano superior;
- c) Ejecución: Se materializan todas las acciones previstas en el Plan;
- d) Control y evaluación: Consiste en valorar y verificar las acciones realizadas en la ejecución del Plan a efecto de constatar si las acciones se cumplieron conforme al Plan, para que, en caso contrario, se apliquen medidas correctivas pertinentes y, de ser necesario, reformular el Plan.

### Tipos de Planeación

De acuerdo con Pichardo Pagaza, existen dos tipos de planeación: la obligatoria o forzosa y la inducida o indicativa, mismas que a continuación se explican: <sup>45</sup>

- 1) Obligatoria o forzosa: Sustentada en la propiedad pública de la mayor parte de los bienes de producción de un país, mientras que la propiedad privada no ocupa un lugar importante. La asignación de recursos en la economía se hace por vía administrativa, sin basarse en las fuerzas del mercado.
- 2) Inducida o indicativa: Resulta ser únicamente obligatoria para el sector público ya que para el sector privado sólo es un indicador no obligatorio, como ocurre en los Estados Unidos Mexicanos.

### Elementos de la función de Planeación

El tratadista Jesús Quintana Valtierra escribe que existen cuatro elementos fundamentales de la función de planeación que son: <sup>46</sup>

- a) Se compone de un conjunto de principios de filosofía política, de justicia, libertad y seguridad, los cuales ayudan en la formulación de cualquier clase de plan para definir cuáles son los objetivos más importantes del país;
- b) Mediante la Planeación se determinan los propósitos y prioridades de las diversas regiones y sectores;
- c) Se consigue establecer metas cuantificadas en tiempo y espacio; y
- d) Se logra la coordinación de las interrelaciones al interior de cada sector, entre sectores y regiones.

### ***Sistema Nacional de Planeación Democrática***

Brevemente, ha de mencionarse que en nuestro país la función de la Planeación del Desarrollo, en primer término, está a cargo del Ejecutivo Federal al tener encomendada la conducción de dicha Planeación y la formulación del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente al sexenio que se halle en curso, lo cual es discutible pues la Planeación Nacional del Desarrollo debe estar al margen de la temporalidad política. En consecuencia, la Planeación del Desarrollo también corre a cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal mediante el Sistema Nacional de Planeación Democrática. El artículo 12 de

---

<sup>45</sup> Cfr., PICHARDO PAGAZA, Ignacio, citado por Jesús Quintana Valtierra, *Ibidem.*, p. 112.

<sup>46</sup> Cfr., QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *op. cit.*, p. 113

la Ley de Planeación, contempla que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal formarán parte de dicho Sistema a través de unidades administrativas a las que se les asigne la función de planeación, dentro de las propias Dependencias y Entidades.

Asimismo, la Planeación Nacional del Desarrollo exige la participación de los diversos grupos sociales, tal y como lo señala la Ley de Planeación, a través de la consulta en la que dichos grupos (obreros, campesinos, académicos, indígenas) externarán la situación que impera en las actividades que respectivamente desempeñen a efecto de tomar ello como base para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

En tal virtud, el Sistema Nacional de Planeación Democrática implica una conjunción de los intereses que concurren en nuestro país, cuyo objetivo es formular planes y estrategias de trabajo que permitan el mejor aprovechamiento de los recursos en los diferentes sectores, sin que ello deba interpretarse que un Plan es el pase automático a la solución de todos los problemas que aquejan al país sino una vía para alcanzar esa solución y que necesariamente requiere de continuidad en su materialización.

#### Características

Derivado del análisis del contenido de las disposiciones constitucionales y de la Ley de Planeación en lo conducente al Sistema Nacional de Planeación Democrática, el tratadista Jesús Quintana Valtierra desentraña las características que distinguen a este Sistema de la siguiente manera: <sup>47</sup>

- 1) El Plan Nacional de Desarrollo es elaborado por el Ejecutivo Federal y su función es normar de manera obligatoria sus programas institucionales, guiar la concertación de funciones con los demás Poderes de la Unión y los del nivel Estatal y Municipal;
- 2) Requiere de la participación social para la elaboración de los planes y programas;
- 3) Establece responsabilidades a los actores directamente involucrados en el proceso de planeación, lo que otorga mayor seguridad de que lo planeado se ejecutará;
- 4) Impulsa el fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales;
- 5) Los Programas Nacionales son formulados por las Dependencias de la Administración Pública Federal; y

---

<sup>47</sup> Cfr. QUINTANA VALTIERRA, Jesús, op. cit., p. 116-117

- 6) A partir del Sistema Nacional de Planeación Democrática se formulan e instrumentan los programas sectoriales y regionales.

### Estructura

El Sistema Nacional de Planeación Democrática ayuda a identificar responsabilidades de cada uno de los actores que intervienen en el proceso de planeación, al igual que permite tomar decisiones y formalizar todos aquellos procedimientos relacionados con la elaboración del Plan Nacional, de los programas y proyectos, con ayuda del fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales y las internas en la Administración Pública. Por tal motivo, el Sistema Nacional de Planeación Democrática se conforma de una red de relaciones entre Dependencias y Entidades de los tres niveles de Gobierno y los sectores social y privado.

Toda la actividad de Planeación se coordina por medio de la intervención de varios actores que representan a cada sector que participa en dicha actividad, como lo son los responsables de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de los Estados y Municipios que tienen a su cargo la función de Planeación; los gabinetes especializados, que fungen como órganos asesores; las comisiones intersectoriales establecidas para coordinar las actividades de Planeación; y los mecanismos de participación social.<sup>48</sup>

### Niveles de Acción

De acuerdo con el tratadista Jesús Quintana Valtierra, del estudio de la Ley de Planeación y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se desprende que el Sistema Nacional de Planeación Democrática se desenvuelve en tres niveles de acción: el global, el sectorial y el institucional.

El *nivel global* corresponde a aquellos rubros generales de la economía y la sociedad, incluyendo factores regionales que no pueden ser vistos en sectores aislados lo cual significa que en este nivel se atienden aspectos macroeconómicos y regionales así como programas que involucran a dos o más Entidades Federativas. La planeación regional únicamente va encaminada a la coordinación de actividades entre los responsables de la ejecución de programas sectoriales e institucionales.

---

<sup>48</sup> Cfr. Ibidem. p. 118

El *nivel sectorial* refiere a la actividad que realizan los titulares de las Dependencias que coordinan cada sector de la Administración Pública, apoyados en su correspondiente unidad de planeación. Su función es aplicar el contenido del Plan Nacional a través de programas sectoriales anuales.

Finalmente, el *nivel institucional* es el que se desempeña por las Entidades Paraestatales de la Administración Pública, pero la elaboración de programas institucionales a mediano plazo está sujeta a la determinación que así lo indique por parte del Presidente de la República mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación.

### ***Planeación Urbana***

#### *Definición de Planeación Urbana*

De forma más específica debe estudiarse a la Planeación Urbana, porque se trata de una parte importante de todo el proceso de planeación y en la cual se incluye a la de los asentamientos humanos. Para Miguel Ángel Bercaitz, la actual anatomía de la ciudad ha dado lugar a una actividad interdisciplinaria que contempla los problemas de la urbe, o sea el urbanismo dentro del cual figura el *planeamiento urbano* en tres aspectos: el técnico, el económico y el social, que forzosamente requieren de la intervención del jurista.

El tratadista argentino Edgardo Oscar Scotti, indica que son tres las circunstancias las que han obligado a implementar la planeación urbana, por cuanto a la regulación de los inmuebles se refiere, y son: <sup>49</sup>

- 1) El desarrollo de nuevas técnicas de construcción que permiten la edificación en altura, con la consiguiente valorización de la tierra, incremento de actitudes especulativas y erección de mayores edificaciones de alojamiento multifamiliar;
- 2) La aparición del automóvil y otros medios de transporte masivo; y
- 3) El desarrollo de las actividades industriales en la periferia o en el interior de la ciudad, lo que es un factor de atracción para la vida de los núcleos urbanos.

Derivado de lo anterior Scotti, como miembro de la delegación argentina en el IV Congreso Internacional de Derecho Registral celebrado en los Estados Unidos Mexicanos en 1980, explica que la planificación urbana es una actividad interdisciplinaria y que al planearse el territorio y los usos de suelo se

---

<sup>49</sup> Cfr., SCOTTI, Edgardo Oscar, "Contenido, caracteres y principios del derecho urbanístico", en *Derecho y Planeamiento Urbano*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1983, p. 73

está ante el marco que delimita el contenido normal de la propiedad en atención a los intereses generales de la sociedad.

Así entonces, los autores argentinos Miguel Ángel Bercaitz y Edgardo Oscar Scotti admiten que entre la planeación urbana y el derecho de propiedad existe un fuerte vínculo, pues es a través de los procesos que se llevan a cabo con la planeación urbana con los que claramente se observa que la propiedad ya no es ese derecho absoluto, perpetuo y exclusivo, tal y como se concibió en el Derecho Romano.

Por su parte, Antonio Carceller Fernández considera que el planeamiento urbanístico siempre ha existido, pero lo que ha variado son las condiciones de vida de las comunidades, fundamentalmente de las ciudades que vieron su auge a partir de la Revolución Industrial, dando paso a un urbanismo técnico que se instrumenta a través de los *Planes*. Entiéndase *Plan* como un sinónimo de plano el cual es una forma de representación gráfica de una realidad determinada y de lo que materialmente desea hacerse con esa realidad, en atención a lo que el Plan señala.

Entonces, la planeación urbana consiste en una serie de instrumentos jurídicos que sirven como medio para controlar el crecimiento de las ciudades y se materializa con intervenciones por parte del Estado investido de ese *imperium* que lo caracteriza. Dichas intervenciones del Estado deben concentrarse en todos aquellos procesos que configuran el crecimiento urbano, es decir, sus causas, consecuencias y manifestaciones, de forma tal que se logre un control, regulación, dirección y hasta modificación de ellos a efecto de que ese crecimiento urbano cubra las necesidades actuales de la población pero también sea sustentable para las futuras generaciones.

En los Estados Unidos Mexicanos a nivel estatal, algunas legislaciones definen el concepto de planeación urbana, planeación del desarrollo urbano o planeación de los centros de población, como a continuación se transcriben:

- a) **Durango:** *“La ordenación y regulación de los asentamientos humanos en la entidad, a través de acciones, inversiones, obras y servicios, que tienen como propósito alcanzar el desarrollo urbano estatal y municipal, de conformidad con lo que establece la presente Ley y a los objetivos, metas,*

*políticas e instrumentos previstos en los programas de desarrollo urbano y en la determinación de la zonificación del suelo, de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios”.*<sup>50</sup>

- b) **Baja California:** *“Esfuerzo conjunto planeado y ordenado de acciones físicas, sociales y económicas, organizadas con anticipación y distribuidas en el tiempo para poder lograr un óptimo desarrollo urbano”.*<sup>51</sup>
- c) **Jalisco:** *“el conjunto de actividades tendientes a lograr de una manera racional, los satisfactores indispensables para el buen funcionamiento de los mismos”.*<sup>52</sup>
- d) **Nuevo León:** *“ordenación racional y sistemática de acciones que, con la participación social y con base en el ejercicio de las atribuciones en la materia que corresponden a los gobiernos estatal y municipal, tiene como propósito la transformación de los asentamientos humanos y centros de población, de conformidad con los principios que la ley establece tales como fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades; asignar recursos; responsabilidades y tiempos de ejecución, coordinándose acciones y evaluándose resultados”.*<sup>53</sup>

En el Distrito Federal, la legislación de la materia es la Ley de Desarrollo Urbano en la que se utiliza el concepto de *Planeación del Desarrollo Urbano y del Ordenamiento Territorial*. En primera instancia, el artículo 7 fracción XLVI de la Ley de Desarrollo Urbano define a la Planeación del Ordenamiento Territorial como *“el proceso permanente y continuo de formulación, programación, presupuestación, ejecución, control, fomento, evaluación y revisión del ordenamiento territorial”.*<sup>54</sup> De forma más concreta, el artículo 13 de la precitada Ley señala que la Planeación del Desarrollo Urbano y del Ordenamiento Territorial es *“la estructuración racional y sistemática de las acciones en la materia”.*<sup>55</sup>

---

<sup>50</sup> Artículo 3º fracción XXXIX de la Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el 06 de junio de 2002.

<sup>51</sup> Artículo 6º fracción XVII de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, número 26, sección I, tomo CI, el 24 de junio de 1994, con última reforma publicada el 21 de febrero de 2003.

<sup>52</sup> Artículo 6º fracción VII de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 02 de julio de 1993 y con última reforma publicada el 14 de febrero de 2007.

<sup>53</sup> Artículo 5º de la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 03 de marzo de 1999 y con última reforma publicada el 18 de abril de 2007.

<sup>54</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de enero de 1996 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.

<sup>55</sup> Ibidem.

En resumen, el planeamiento es la base que sustenta el ordenamiento territorial y si se habla de planeación urbana lógicamente se está haciendo referencia al soporte del ordenamiento urbano o de la ciudad, que se instrumenta en este caso mediante los *Planes Urbanísticos* a los que se les puede definir como: “*instrumentos aprobados por un acto del poder público que ordenan el territorio, estableciendo provisiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y residencia de modo conveniente para la mejor distribución de la población; regulando la utilización del suelo urbano para su destino público y privado, en especial su urbanización y edificación, lo que al mismo tiempo define el contenido del derecho de propiedad y programa el desarrollo de la gestión urbanística*”.<sup>56</sup>

De acuerdo a la opinión de Carceller Fernández, un plan urbanístico tiene como finalidad resolver problemas de localización y de zonificación. Por lo que hace a la *localización*, el problema que se intenta resolver es precisamente la ubicación de los terrenos que estén destinados a sistemas generales y edificios públicos; y en cuanto a la *zonificación*, ésta más bien va orientada a las edificaciones privadas, fijando ciertos estándares como los de densidad de la población por zona, porcentaje de terreno que puede ocuparse con construcciones; volumen, forma, número y clase de plantas y el destino de los edificios.<sup>57</sup>

El tratadista español Ángel Antón Oliva señala que la Ley es la que establece la competencia urbanística relativa al planeamiento, pues en ella se indican las facultades que corresponden a cada autoridad, particularmente si se trata de la formulación de Planes y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística que la propia legislación prevé. De igual manera, afirma que los Planes “*prefiguran y anticipan lo que, al cabo del tiempo, será la ciudad o el concreto espacio territorial por ellos considerado*.”<sup>58</sup>

En el sistema jurídico mexicano, conforme a los lineamientos establecidos para la planeación en general, existen planes y programas para el desarrollo del país referidos a diferentes sectores tales como desarrollo urbano, ordenamiento territorial y vivienda. Como ya se explicó anteriormente, en los Estados Unidos Mexicanos la elaboración de planes y programas en materia urbana se da en los tres órdenes de gobierno, donde el instrumento de planeación más importante es el Plan Nacional de Desarrollo, derivándose

---

<sup>56</sup> Cfr. CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, op. cit., p. 59

<sup>57</sup> Cfr. Ibid., en concordancia con la opinión de Federico Sapantigati.

<sup>58</sup> ANTÓN OLIVA, Ángel, *Derecho Urbanístico*, Ediciones del Centro de Estudios Financieros, Madrid-Barcelona, 1996, p. 8 - 2

de él varios Programas que atienden, entre otros, a los sectores aludidos como lo es el Programa Nacional de Desarrollo Urbano cuyas bases para su formulación se encuentran en la LGAH.

En el ámbito local, cada Entidad Federativa de la República Mexicana cuenta con su legislación sobre desarrollo urbano y ordenamiento territorial, misma que también sienta las directrices para la elaboración de sus respectivos planes o programas de la materia. Específicamente hablando del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano establece que la planeación del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial se concreta a través del Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales, mismos que serán explicados en los Capítulos 3 y 4 de este trabajo.

En los Estados de la República Mexicana, algunas de las legislaciones sobre asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial describen en qué consisten los planes o programas de desarrollo urbano, como sucede en los siguientes casos:

- a) **Coahuila:** *“el conjunto de normas y disposiciones diseñadas o establecidas para ordenar, regular y planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como determinar las provisiones, reservas, usos y destinos de las áreas y predios conferidos dentro del perímetro correspondiente”*.<sup>59</sup>
- b) **Nuevo León:** *“Plan maestro: consiste en el proyecto total de un conjunto urbano o fraccionamiento de cualquier tamaño o tipo, en el que se pueden señalar las etapas para su construcción según el programa que convenga”*.<sup>60</sup>
- c) **Puebla:** *“Es el instrumento rector en materia de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano Sustentable en el Estado, en el cual se establecen las políticas, lineamientos y compromisos del Ejecutivo Estatal para el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y la regulación de los centros de población; instrumento que permite imprimir unidad y congruencia con el*

---

<sup>59</sup> Artículo 3º fracción XXII de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el 26 de julio de 1994 y con última reforma publicada el 20 de marzo de 2001.

<sup>60</sup> Artículo 5º de la Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 03 de marzo de 1999 y con última reforma publicada el 18 de abril de 2007.

*Programa Nacional de Desarrollo Urbano Sustentable, así como con los Programas Estatales, Municipales y Regionales relacionados con la materia”.*<sup>61</sup>

### Naturaleza Jurídica de los Planes Urbanísticos

En la doctrina española, se sostiene que resulta difícil definir la naturaleza jurídica de los planes urbanísticos y que por lo regular dicha dificultad encuentra su origen en el hecho de que todo Plan tiene una incidencia en el administrado, por tener el carácter general sobre toda la comunidad y parcial cuando alude al patrimonio de algunos administrados que son los propietarios de los inmuebles contemplados en el Plan.

Según el tratadista español Ángel Antón Oliva, por lo menos en la legislación española, la incidencia general y parcial simultánea de los Planes se refleja en los derechos de iniciativa e información por los particulares, en el sometimiento a información pública respecto al planeamiento, en la necesidad de publicar el acto que aprueba el Plan, en el propio carácter público de los Planes y también en la naturaleza pública de la acción para hacer exigir el cumplimiento de los Planes.<sup>62</sup>

Para Antón Oliva, teóricamente un Plan Urbanístico puede ser visto bajo dos perspectivas: como norma jurídica o como acto administrativo general. Se dice que el Plan Urbano es una *norma jurídica* porque sus determinaciones poseen un carácter abstracto y general, pero proyecta las determinaciones que mande una norma de jerarquía superior respecto a un determinado territorio para lograr la ordenación urbana. De la misma manera, un Plan Urbano se considera como norma jurídica debido a que sus determinaciones son vinculantes tanto para la Administración Pública como para los gobernados, además de contener normas urbanísticas y estar condicionado a su publicación para que pueda tener eficacia y sea ejecutable.

Por otro lado, si se acepta que el Plan Urbanístico es un *acto administrativo general* hay que señalarse que para los autores que lo sostienen argumentan que en tal supuesto el Plan Urbanístico no es una norma y que sus determinaciones son de tipo individualizado ya que afectan al propietario de un terreno en particular. Asimismo, el autor Antón Oliva explica que para los que apoyan esta postura la sola publicación del Plan

---

<sup>61</sup> Artículo 3o fracción LIV de la Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 13 de marzo de 2003.

<sup>62</sup> Cfr. ANTÓN OLIVA, Ángel, op. cit., p. 8-9

Urbanístico es suficiente para que pueda ejecutarse, pero que también es aplicable el silencio administrativo en sentido positivo (en el sistema jurídico español).<sup>63</sup>

En la doctrina argentina, se ha adoptado el criterio de considerar al Plan Urbanístico como una norma jurídica al resaltar que se trata de actos del poder público que son obligatorios de forma general. La razón por la que los autores argentinos sostienen que un Plan Urbanístico es una norma jurídica es debido a que consideran que dicho Plan tiene la función, por una parte, de establecer políticas destinadas a la adecuada organización de las actividades en el espacio y, por otra, a orientar y condicionar las acciones de los sectores público y privado con la utilización de instrumentos jurídicos que delimiten el derecho de propiedad y tengan relación con diversas funciones en el ámbito urbano.<sup>64</sup>

Por tal motivo, al mismo tiempo se reconoce que un Plan Urbanístico es una norma de carácter general pero que no está destinada a regular la conducta de los particulares sino la de los órganos de gobierno con la finalidad de establecer sus facultades decisorias al sancionar los respectivos planes.

#### Principios de la Planeación Urbana

En el derecho y la doctrina argentinos, la planeación urbana implica principalmente desarrollar una serie de normas que restrinjan el ejercicio del derecho de propiedad, por ello el tratadista Edgardo Oscar Scotti manifiesta que cualquier técnica de planificación tendiente a limitar el derecho de propiedad debe cubrir con las siguientes condiciones:<sup>65</sup>

- a) Deben ser una manifestación del Estado en el ámbito del derecho público;
- b) Ser establecidas en leyes en sentido formal y material, mismas que deben ser publicadas;
- c) Sólo limitan lo absoluto de la propiedad, sin sufrir ninguna otra lesión o desintegración;
- d) Deben guardar proporcionalidad o razonabilidad en relación con el fin perseguido; y
- e) Reunir los caracteres de generalidad e igualdad.

Derivado de lo anterior, Scotti explica que existen principios generales y específicos de los Planes Urbanísticos. Los **generales** son aquellos que se aplican de forma común a todo el Derecho Administrativo cuando se trata de hacer restricciones al dominio en general, mismos que de forma enunciativa el citado autor

---

<sup>63</sup> Cfr. Ibidem., p. 8-10 y 8-11

<sup>64</sup> Cfr. SCOTTI, Edgardo Oscar, op. cit., p. 77

<sup>65</sup> Cfr. Ibidem., p. 80-81

expresa y son los de: legalidad, razonabilidad, publicidad, generalidad, igualdad, ejecutoriedad y no indemnizabilidad.

Los principios *específicos* son aquellos que distinguen a la función de ordenamiento y planificación urbanos y que conforman la base sobre la cual se desarrollan estas funciones, mismos que a continuación serán explicados brevemente: <sup>66</sup>

- 1) Principio de Publicidad: En sentido amplio, publicidad significa utilizar un conjunto de medios que permitan dar a conocer algo o extender una noticia sobre ello, y cuando esos medios de divulgación son regulados por el Derecho al atribuirles ciertos efectos, entonces se está ante el principio de publicidad el cual puede tener distintas tipificaciones según la finalidad jurídica. Al hablar particularmente de la planeación urbana, hay tres formas en que la publicidad se instrumenta: a) como condición para que cualquier plan urbanístico adquiera vigencia y obligatoriedad, partiendo de que estos planes son normas jurídicas; b) a través de la inscripción del Plan Urbanístico en el Registro de la Propiedad, toda vez que la función de dicho Registro es publicitar la constitución, modificación o extinción de derechos reales; y c) por medio de la utilización y regulación de medios complementarios de información pública que faciliten el conocimiento cierto e inmediato sobre un inmueble, como lo son los organismos catastrales y de planeamiento.
- 2) Principio de remisión e integración normativa: Aquí se trata de una serie de vinculaciones jurídicas, pues en el planeamiento urbanístico se lleva a cabo una integración de diversas normas jurídicas de distintas jerarquías, estableciendo de forma sucesiva la concreción del ordenamiento urbano, es decir, las normas superiores fijan el marco de las inferiores, esto junto con el ejercicio de las atribuciones legislativas en los diferentes niveles de gobierno.
- 3) Principio de delimitación de competencias: Significa que hay varios grados sucesivos en los que se ejecuta la planeación, fijándose una correlación y coordinación de competencias por órgano que pueden ser excluyentes, reservadas o vinculantes.
- 4) Principio de compatibilidad: Implica la adecuación, coordinación e integración de los planes urbanísticos en sentido vertical y horizontal que deriva de la necesidad de establecer un planeamiento

---

<sup>66</sup> Cfr. Ibidem., p. 83-104

a escala global o regional, en virtud de que un municipio, por ejemplo, no puede ser considerado aisladamente, situación que forzosamente desembocará en un control de entes superiores sobre los inferiores.

- 5) Principio de perdurabilidad: Centra su atención en resolver problemas ocasionados durante la aplicación de otros planes urbanísticos y que han causado perjuicios concretos o eventuales, tratando de desarrollar y analizar los efectos de la planeación con relación al tiempo. Lo que se busca es que las normas urbanísticas sean estables o duraderas de forma tal que el particular tenga certeza del destino que puede darle a sus tierras.
- 6) Principio de edificabilidad: Determina que toda parcela urbana -a excepción de las áreas para circulación, las verdes y las libres públicas-, tiene como destino específico la edificación lo cual la distingue de un inmueble ubicado en un área rural. Sin embargo, este principio no es absoluto pues es posible observar limitantes, a lo que se llama *capacidad edificatoria* impuesta por la propia norma jurídica mediante la cual se delimita la posibilidad de edificación de un predio en razón del uso admitido, la superficie, el volumen edificable y capacidad de alojamiento según lo prevea el Plan vigente (ello en la doctrina argentina).

#### Clasificación de los Planes Urbanos

El tratadista Ángel Antón Oliva, retomando las ideas de García de Enterría y Parejo Alonso, escribe que los Planes Urbanísticos pueden ser clasificados bajo cinco criterios tomando en cuenta la legislación española, de la siguiente manera:<sup>67</sup>

1. *Por el carácter de su integración en la ordenación urbanística*:
  - a) Planes: Instrumentos de ordenación por excelencia, con los que se ejerce la potestad de planeamiento para que integren el marco jurídico el cual se va a incorporar a la ordenación urbanística.
  - b) Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento: Son subsidiarias o complementarias a los Planes, pues de éstos depende la existencia de aquellas. Además, de forma limitada permiten el ejercicio de facultades de planeamiento.

---

<sup>67</sup> Cfr. ANTÓN OLIVA, Ángel, op. cit., p. 8 – 5 a 8 - 7

2. *Por razón de la naturaleza de la ordenación que establecen:*

- a) Planes de ordenación integral del territorio: comprende a todos con excepción de los especiales.
- b) Planes de ordenación sectorial del territorio: que abarcan los especiales de ejecución directa de obras de infraestructura o los especiales de ordenación.

3. *Por su ámbito territorial:*

- a) Planes supramunicipales: como lo es un Plan Nacional o un Plan Director.
- b) Planes Municipales: En España, se refiere a los Planes Generales, Parciales, Especiales, Programas de Actuación Urbanística y Estudios de Detalle.

4. *Por su contenido y función urbanística principales:*

- a) Planes directivos o de segundo grado: pretenden establecer directrices básicas y determinaciones para el desarrollo sucesivo del sistema de planeamiento.
- b) Planes operativos o de 1er grado: Establecen una ordenación sustantiva básica del territorio y programan su desarrollo urbanístico.
- c) Planes ejecutivos: desarrollan la ordenación básica establecida por los otros tipos de planes en determinado territorio y son el fundamento de las actuaciones urbanísticas.
- d) Planes de protección: buscan dotar a un territorio, según sus características y valores específicos, de un cierto régimen con el objeto de lograr su conservación, valoración, protección o mejora.

5. *Por razón de la dependencia, en el proceso de planificación total, de otros instrumentos de ordenación:*

- a) Planes originarios: su existencia no requiere de la formulación anterior de otro Plan.
- b) Planes derivados: dependen de la redacción de otro instrumento de ordenación.

### Ejecución de un Plan Urbanístico

Un plan urbano no es fácil de ejecutar porque implica un largo y complejo proceso en el que están inmersas varias disciplinas y sobre todo diversos principios. El tratadista argentino Miguel Ángel Bercaitz explica que, para llevar a cabo una adecuada planeación urbana, es necesario que el urbanista conozca los

problemas que presenta el núcleo urbano al que estudia y las características del área o región en donde éste se ubica, lo que supone que primero se debe conocer y luego se procede a proyectar.

De acuerdo con Miguel Ángel Bercaitz, cualquier Plan debe comenzar con una división primaria del suelo en áreas rurales, semiurbanas y urbanas; posteriormente se hace la zonificación, además de contemplarse la creación, ampliación y distribución de espacios verdes, así como de aquellas superficies y volúmenes edificables y todo tipo de vías de comunicación. Asimismo, el citado autor considera que, de primera mano, un plan urbanístico debe aplicarse de forma un tanto persuasiva o política, pero cuando la ejecución se haga indispensable entonces no quedará otra alternativa más que acudir a la forma coactiva y promotora del desarrollo. Es en esta situación en la que se destaca la naturaleza jurídica de los Planes Urbanísticos ya que ellos tienen como finalidad establecer imperativamente los pasos a seguir para satisfacer los objetivos urbanísticos, lo cual se refleja principalmente en las restricciones impuestas al derecho de propiedad.

Producto de lo anterior, Miguel Ángel Bercaitz enumera los distintos procedimientos que sugiere para realizar correctamente la ejecución de todo planeamiento urbano: <sup>68</sup>

- 1) Confeccionar planes de ordenamiento y zonificación;
- 2) Reparcelar para acomodar las parcelas conforme al Plan, ajustando cargas y beneficios entre vecinos;
- 3) Englobar las parcelas que sean necesarias y fiscalizar lotes para evitar que existan causas que impidan se lleve a cabo lo estipulado en el Plan;
- 4) Otorgar, sin excepción, licencias de construcción y de uso de suelo;
- 5) Implementar un sistema de sustitución de derechos de superficie y servidumbres;
- 6) Formular un sistema de cooperación entre los propietarios de terrenos comprendidos en una zona para que acuerden lo que pueden ceder para la constitución de vías y espacios verdes;
- 7) Crear un sistema de compensación consistente en una asociación de propietarios gestionada de forma común y posea personalidad jurídica y patrimonio propios;

---

<sup>68</sup> Cfr. BERCAITZ, Miguel Ángel, “Régimen Jurídico del Planeamiento Urbano”, en *Derecho y Planeamiento Urbano*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1983, p. 61

- 8) Existencia de un sistema de concesión o de concesión de obra pública que sirva en la elaboración de un plan y su ejecución; y
- 9) Llevar a cabo las expropiaciones conforme a lo establecido en el Plan al igual que imponer la expropiación como sanción al propietario que se resista al reparcelamiento o que resulte incapaz financieramente para construir.

### ***Desarrollo Urbano***

En el sistema jurídico de los Estados Unidos Mexicanos el concepto de *Desarrollo Urbano* está íntimamente ligado al de planeación urbana pues, como se observará en las definiciones legales que se transcriben más adelante, implica un proceso de planeación de los asentamientos humanos y de los centros de población con el objetivo primordial de asegurar a la población mexicana un buen nivel de calidad de vida.

Pasando a lo que atañe, es preciso definir lo que significa *Desarrollo Urbano* tanto en la doctrina como en la Ley. En primer lugar, cabe citar al tratadista mexicano Narciso Sánchez Gómez quien explica que el término *Desarrollo Urbano* puede tener dos acepciones: una en sentido amplio y otra en sentido estricto. En sentido amplio, el *Desarrollo Urbano* es “una política de ordenación y regulación que supone la disminución del ritmo de crecimiento de algunos centros de población, en los que la concentración provoca problemas agudos de congestión e ineficiencia económica y social”<sup>69</sup>; y en sentido estricto es “un proceso sostenido de transformaciones positivas y normativas en cuanto a la calidad de vida, en los centros de población”.<sup>70</sup>

Las definiciones que anteceden resaltan, como ya se dijo, la importancia de la planeación de los asentamientos humanos y la de los centros de población que se forman como consecuencia de la *urbanización* en los términos bajo los que se explicó este concepto en el apartado 1.1. de este trabajo, con el objeto de lograr la mejora y sostenimiento de la calidad de vida de la población.

Asimismo, el autor Sánchez Gómez opina que poco sirve tener estas nociones si las autoridades al llevar a cabo la planeación y ordenamiento territorial de los asentamientos humanos no observan, en primera instancia, la distribución de la población en el país. Por ello, Sánchez Gómez propone que la fórmula del

---

<sup>69</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Crisis Metropolitana en México*, op. cit., p. 51

<sup>70</sup> Ibid. Es posible comentar que esta definición es reactiva toda vez que se limita a tener una visión de contención ante el problema previo de la realidad de desorden.

*Desarrollo Urbano* sea usada como un medio de naturaleza administrativa que, con apoyo y disposición del orden jurídico, aporte nuevas alternativas que orienten el establecimiento de los centros de población y los núcleos urbanos, básicamente de aquellos que tienden a ser atractivos por llevarse a cabo en ellos actividades comerciales e industriales.<sup>71</sup>

Lo expuesto en teoría sobre el *Desarrollo Urbano*, se ve claramente reflejado en las definiciones que nos aportan las diferentes leyes sobre la materia a nivel Federal y Estatal en el sistema jurídico mexicano, como a continuación se transcriben algunos ejemplos:

- 1) **LGAH:** *“el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”*.<sup>72</sup>
- 2) **Tabasco:** *“El conjunto de acciones y medidas técnicas, administrativas, económicas y sociales, encaminadas al mejoramiento racional y humano de los centros de población”*.<sup>73</sup>
- 3) **Nayarit:** *“El conjunto armónico de las acciones que se realicen para ordenar, regular y adecuar los elementos físicos, económicos y sociales de los centros de población y sus relaciones con el medio ambiente natural y sus recursos”*.<sup>74</sup>
- 4) **Baja California:** *“El conjunto armónico de acciones que se realicen en beneficio de la población para lograr mayor equidad en las relaciones sociales, mejores niveles de ingreso y evitar el deterioro ambiental; involucra la ordenación, regulación, adecuación y mejora tanto de los aspectos físicos como económicos y sociales de un centro de población, así como sus relaciones con el medio ambiente natural y sus recursos”*.<sup>75</sup>
- 5) **Guanajuato:** *“El proceso de transformación de los asentamientos humanos que pretende incrementar los índices de bienestar para la población, a través del equilibrio entre los aspectos del*

---

<sup>71</sup> Cfr. Ibidem, p. 52

<sup>72</sup> Artículo 2º fracción VIII de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada el 21 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, con última reforma al 05 de agosto de 1994.

<sup>73</sup> Artículo 3º fracción III de la Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, número 4371, el 01 de agosto de 1984.

<sup>74</sup> Artículo 4º fracción X de la Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, publicada en la Tercera Sección del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit el 19 de Mayo de 1999.

<sup>75</sup> Artículo 6º fracción VIII de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, número 26, sección I, tomo CI, el 24 de junio de 1994, con última reforma publicada el 21 de febrero de 2003.

*medio físico geográfico, las actividades económico productivas y los niveles de atención y servicio de la infraestructura y equipamiento de los centros de población”*.<sup>76</sup>

## **1.5. Ordenamiento Territorial**

El concepto de ordenamiento territorial puede considerarse como un concepto sinónimo del que maneja la doctrina española que es el de *Ordenación del Territorio*, el cual está directamente relacionado con la actividad administrativa del Estado de la planeación urbana, pues junto con la planeación se da la ordenación del territorio aplicando diversos criterios para clasificar, como se explicará más adelante, los usos de suelo de acuerdo a sus características, entre ellos los destinados para los asentamientos humanos.

Sin embargo, cabe hacer la sutil distinción entre Ordenación del Territorio y Ordenamiento Territorial. La *ordenación del territorio* es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. El conjunto de normativas sobre ordenación del territorio recibe el nombre de Ordenamiento Territorial. El *ordenamiento territorial* es una normativa, con fuerza de ley, que regula el uso del territorio, definiendo los usos posibles para las diversas áreas en que se ha dividido el territorio, ya sea el país como un todo o una división administrativa del mismo. Entonces, la diferencia estriba en que se reserva el término Ordenamiento territorial para definir la normativa; mientras que el proceso y la técnica para llegar a dicha normativa, se conocen como Ordenación del Territorio.

### ***Ordenación del Territorio***

#### **Definición**

Antes que intentar definir el concepto de Ordenación del Territorio, ha de decirse que resulta imprescindible tener claro lo que significa la palabra ***Territorio***. En principio, debe señalarse que la palabra

---

<sup>76</sup> Artículo 3º fracción VII de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 07 de octubre de 1997.

*Territorio* es multívoca pues asume diversas acepciones y todo depende desde el punto de vista en que sea estudiado, ya en el ámbito jurídico, económico, geográfico o algún otro.

De acuerdo con el tratadista español Antonio Alfonso Pérez Andrés,<sup>77</sup> las definiciones del vocablo *territorio* pueden clasificarse en dos grupos: el primero, que considera al territorio como un recurso natural no renovable y finito en virtud de que su expansión requiere de miles de años y ciertos accidentes geológicos para su modificación, aunado a que el paso del tiempo y la propia actividad humana contribuye al desgaste físico del suelo; el segundo grupo, describe al territorio de forma abstracta o artificial al asignarle características que naturalmente no le corresponden pues sólo toma en cuenta las consecuencias que sobre él pueden suscitarse, incluyendo las de índole jurídica.

Desde el punto de vista jurídico, el Territorio “*representa un hecho jurídico llegando incluso a decirse que es el Derecho el que ha convertido a la tierra en territorio*”.<sup>78</sup> También se ha considerado al territorio como una medida de poder tanto en el ámbito administrativo como en el político y finalmente, dentro de la Teoría del Estado, se ve al territorio como uno de los elementos integrantes del Estado junto con los elementos población y poder público.

Ahora bien, el esclarecimiento del significado de la palabra Territorio resulta importante porque, según diversos autores, éste constituye el elemento clave para realizar cualquier planteamiento de naturaleza ordenadora. El motivo de ello, es que el territorio es el punto que concentra todas las actividades del ser humano y como éstas no pueden desarrollarse de forma desordenada por ser el territorio un recurso no renovable y finito, entonces el poder público se encarga de organizar su utilización.

En concordancia con estas afirmaciones, el tratadista Jesús Quintana Valtierra explica que es en el territorio donde “*se expresan espacialmente los procesos y acciones de la política de desarrollo y la dinámica social*”.<sup>79</sup> Además, este autor admite que el territorio es un elemento esencial del Estado que permite delimitar la soberanía de un pueblo, al tiempo que funge un papel trascendental en los procesos ambientales pues en él se llevan a cabo diferentes fenómenos naturales y sociales que influyen en dichos procesos.

---

<sup>77</sup> Cfr. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, op. cit., p. 24-25

<sup>78</sup> GUAITA MARTORELL, Aurelio, citado por PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, op. cit., p. 25

<sup>79</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús, op. cit., p. 27

En el sistema jurídico mexicano, se utiliza el concepto de ordenamiento territorial, pues por ejemplo la LGAH define el Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos, mismo que será explicado más adelante; por su parte, la Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Tabasco (artículo 3º fracción IV) define al Ordenamiento Territorial como la “*adecuada distribución de los asentamientos humanos en el territorio del Estado*”.<sup>80</sup> Asimismo, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal define, en su artículo 29, al ordenamiento territorial como: “...*el conjunto de las disposiciones que tienen por objeto establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal con los asentamientos humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, la zonificación y las normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones de imagen y paisaje urbano, de equipamiento urbano, de impacto urbano o urbano-ambiental y de anuncios.*”<sup>81</sup>

Según el tratadista Pérez Andrés, la dificultad de obtener unanimidad en las definiciones sobre el concepto de *Ordenación del Territorio* radica en el hecho de que este concepto engloba múltiples áreas del conocimiento humano como lo son la política, la economía, el Derecho, la misma tecnología. Sin embargo y con el propósito de no abundar demasiado sobre discusiones doctrinales, solamente se mencionará de manera sintética en qué consisten las posturas sobre la definición del Ordenación del Territorio.

Continuando con la línea de investigación del tratadista español Antonio Alfonso Pérez Andrés, ha de señalarse que las definiciones del concepto de Ordenación del Territorio pueden clasificarse en tres grupos:<sup>82</sup>

- a) **Grupo uno:** En este grupo se encuentran los autores que consideran a la Ordenación del Territorio como una mutación del Urbanismo, es decir, que la función de Ordenación del Territorio tiene su origen directo en el Urbanismo y que lo único que los hace diferentes es el hecho de que el primero es más amplio que el segundo pues la Ordenación del Territorio tiene ya dimensiones regionales o hasta nacionales, mientras que el urbanismo es sólo local, pero ello no implica que dejen de tener estrecha cercanía al afirmar que cualquier planteamiento urbanístico tiene una función ordenadora del

---

<sup>80</sup> Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, número 4371, el 01 de agosto de 1984.

<sup>81</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de enero de 1996 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.

<sup>82</sup> Cfr. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, op. cit., p. 128- 147

territorio ya que de tal manera se determinan los usos de suelo de acuerdo con las necesidades de infraestructura.

b) **Grupo dos:** Los autores que conforman este grupo admiten que si bien la Ordenación del Territorio tiene su origen en el Urbanismo y se trata aquella de una función más amplia que la del urbanismo, ello no es lo único que los distingue. Para este grupo lo verdaderamente diferente son los objetivos, los instrumentos y el propio objeto de la Ordenación del Territorio frente al Urbanismo. A pesar de esta generalidad, existen algunas diferencias conceptuales que permiten subdividir este grupo en otros tres:

a') **Subgrupo uno:** Para este subgrupo lo más importante para entender la Ordenación del Territorio es ubicar su origen en el Urbanismo, pero con la novedad de ver a esta función con un carácter coordinador de políticas o actividades que inciden físicamente en el territorio.

b') **Subgrupo dos:** Quienes integran este subgrupo asumen que la Ordenación del Territorio es una función que tiende a plasmar geográficamente lo que se haya planificado económicamente y ello debe estar por encima de cualquier otra utilidad que sobre el territorio se pueda desempeñar ya que se intenta alcanzar un pleno desarrollo socioeconómico.

c') **Subgrupo tres:** En este subgrupo prevalece una postura ecléctica al considerar que la Ordenación del Territorio es una función pública que coordina todas las políticas sectoriales que inciden en la conformación del espacio, incluyendo la economía la cual juega un papel de suma importancia, con el objeto de corregir desequilibrios territoriales y que efectivamente tiene su origen en el Urbanismo.

c) **Grupo tres:** Dentro de este grupo se encuentran los autores que aseguran que la Ordenación del Territorio es una función totalmente nueva con una finalidad globalizadora, integradora, antropocéntrica y finalista pues pretende alcanzar una mejora en la calidad de vida de los seres humanos mediante diversas políticas y disciplinas.

El tratadista Fernando López Ramón define a la Ordenación del Territorio, desde un punto de vista técnico y científico, como una *“fase de reunión de disciplinas económicas y urbanísticas, propiciada también*

por la pujanza analítica y operativa de la Geografía Humana.»<sup>83</sup> Asimismo, este autor escribe que, de acuerdo con algunos seminarios celebrados por la Organización de la Naciones Unidas (en adelante ONU) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) entre 1958 y 1964, la Ordenación del Territorio constituye un intento por alcanzar una integración armoniosa de varios tipos de planificaciones como las físicas, sociales y económicas para lograr el máximo bienestar de la población.

Por lo tanto, al ser la Ordenación del Territorio una función integradora lo hace de manera “horizontal” porque lo que se desarrolle en esta función tiene incidencia en otras funciones públicas a las que López Ramón llama funciones verticales o sectoriales mismas que, por lo menos teóricamente, deberían ubicarse jerárquicamente subordinadas o condicionadas por los planteamientos globales de la Ordenación Territorial, teniendo únicamente por encima a la política económica y por debajo a los principios del urbanismo.

### Elementos

Dentro de la extensa y diversa teoría sobre la Ordenación del Territorio, López Ramón distingue tres elementos básicos:<sup>84</sup>

- 1) Función correctora de los desequilibrios territoriales: calificada como la finalidad esencial de la Ordenación Territorial y que tiene como base la dinámica económica. Con ello, se busca equilibrar la distribución geográfica de los seres humanos para alcanzar mejores condiciones de vida en un medio agradable, tratando de evitar la formación de grandes conglomerados urbanos frente a amplios espacios que puedan sufrir desertización o subdesarrollo por lo que se deben conjugar las previsiones sobre actividades económicas con las previsiones de localización mediante la regulación de los usos de suelo, confluendo así varias disciplinas en el diseño de políticas de ordenación territorial.
- 2) Función conectada a la política económica: en la Ordenación del Territorio ocupa un lugar muy importante la teoría económica ya que incluso en la doctrina francesa se considera que la Ordenación Territorial es una proyección geográfica de la planificación económica. En este sentido, la doctrina

---

<sup>83</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Pamplona, 1995, p. 63

<sup>84</sup> Cfr. *Ibid.*, p. 66- 78

española ha adoptado esa consideración pero no deja de lado que también se trata de una organización de los asentamientos que responda a los objetivos de solidaridad y calidad de vida, los cuales deben estar presentes en toda planeación económica.

- 3) Función horizontal, integradora y global: la Ordenación del Territorio siempre alude a otras funciones públicas al necesitar de ellas para el diseño de sus políticas. De igual manera, se dice que es una función horizontal porque busca corregir errores en las funciones sectoriales dentro de los diferentes niveles de gobierno. Por otra parte, la Ordenación del Territorio es global e integradora: global en virtud de que en su planificación se incluyen varias competencias sectoriales e instrumentos que permitan su gestión como programas o proyectos; integradora al coordinar actuaciones impidiendo se realicen acciones contrarias a lo que se haya planeado.

### Objetivos

Al no existir homogeneidad en la definición del concepto de Ordenación del Territorio resulta difícil establecer los objetivos de esta función pública. Sin embargo, Antonio Alfonso Pérez Andrés manifiesta que a pesar de tal situación es posible desentrañar ciertos objetivos que son aplicables al diseño de cualquier política de Ordenación del Territorio, de la siguiente manera:<sup>85</sup>

1. Aglutina fines de otras políticas públicas, siendo la más importante la de desarrollo regional.
2. Pretende terminar con los desequilibrios territoriales producto del crecimiento económico espontáneo, a lo que se llama *justicia distributiva territorial*.
3. Busca materializar la teoría urbanística en espacios más amplios, llevando a cabo la *zonificación* consistente en el establecimiento de la vocación de las distintas zonas del territorio, tarea íntimamente relacionada con la determinación de los usos de suelo.
4. Intenta coordinar las políticas y planificaciones sectoriales que inciden en el territorio ya que, en la mayoría de los casos, las determinaciones de la Administración Pública sobre Ordenación del Territorio no son vinculantes para otras instancias en razón de las competencias.
5. Armonizar o integrar los planes parciales o sectoriales para ser aplicados de forma global de manera que aporte un enfoque integral de la realidad territorial.

---

<sup>85</sup> Cfr. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, op. cit., p. 147-152

6. Lograr un adecuado equilibrio entre el desarrollo socioeconómico y el cuidado del medio ambiente.

Según el tratadista Pérez Andrés, para alcanzar estos objetivos es necesario que concurren tres factores:<sup>86</sup>

- a) Institucionalizar la función de Ordenación del Territorio, es decir, que exista una organización encargada de materializar los planes formulados en la materia.
- b) Tener una visión regional o estatal, abandonando la municipal.
- c) Insertar la democracia en el proceso de adopción de decisiones, lo que significa que haya una participación activa de aquellos que resulten afectados por la aplicación de las políticas de Ordenación del Territorio.

### ***Ordenamiento Ecológico del Territorio***

#### **Definición**

Inicialmente debe señalarse que los juristas mexicanos y la propia legislación ambiental establecen que el principal objetivo del Ordenamiento Ecológico del Territorio es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas de una manera ambientalmente racional. Esta función está concebida dentro de la legislación ambiental mexicana como un instrumento de política ambiental nacional, definiéndola de la siguiente manera:

*“Ordenamiento ecológico: 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”.*<sup>87</sup>

Antes de las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (en adelante LGEEPA) de 1996, el Ordenamiento Ecológico del Territorio era definido en la fracción XX del mismo artículo 3º pero de distinta forma ya que lo consideraba como un proceso de planeación dirigido a evaluar y programar el uso del suelo y el manejo de los recursos naturales en el territorio nacional y en las zonas sobre las que la Nación ejerce su soberanía y jurisdicción, para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente.

Por su parte, la Ley Ambiental del Distrito Federal define, en su artículo 28, al ordenamiento ecológico del territorio como: *“un instrumento de política ambiental que tiene por objeto definir y regular los*

---

<sup>86</sup> Cfr. Ibidem., p. 151

<sup>87</sup> Artículo 3º fracción XXIII de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 y con última reforma publicada el 05 de julio de 2007

*usos del suelo, en el suelo de conservación, los criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos en suelo de conservación, de los recursos naturales y de las actividades productivas, para hacer compatible la conservación de la biodiversidad con el desarrollo regional...»<sup>88</sup>*

Para Jesús Quintana Valtierra, el Ordenamiento Ecológico del Territorio es “*el instrumento de planeación que regula el emplazamiento de las actividades productivas*”.<sup>89</sup> Esto implica que el ordenamiento ecológico debe hacerse en función de la naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el país, por lo tanto, la distribución de la población y de las actividades productivas tendrá que apearse a los señalamientos que al respecto hagan las autoridades competentes pues al llevar a cabo dicho ordenamiento debe preverse cuál será el desgaste y la exigencia de recursos que se requerirán en determinada zona al pretender instalar o fundar, por ejemplo, asentamientos humanos o centros de población en ese lugar y si, consecuentemente, es factible su materialización.

### Tipos

De forma enunciativa, debe decirse que en la LGEEPA se regulan cuatro tipos de Ordenamiento Ecológico: el general, el regional, el local y el marino. En el capítulo 3 de este trabajo, serán explicados cada uno de ellos ya que separadamente dan origen a Programas de Ordenamiento Ecológico que se formulan en función a los límites de competencia de la autoridad, lo que no excluye que la propia LGEEPA establezca criterios generales que deben aplicarse en la formulación de dichos Programas.

### Objetivos

En opinión de Raquel Gutiérrez Nájera, el surgimiento de la función del Ordenamiento Ecológico del Territorio se debe a que desde tiempos inmemoriales el hombre sedentario ha buscado un espacio mínimo que le permita satisfacer sus necesidades a través de ocupaciones y adecuaciones hechas al mismo espacio. En la actualidad, no sólo se pretende la satisfacción de las necesidades sino que también se busca que se haga de forma sustentable, dando lugar al concepto de desarrollo sustentable que pugna por un aprovechamiento de los recursos previendo las necesidades de las generaciones futuras perpetuándolos a través del tiempo.

---

<sup>88</sup> Ley Ambiental del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000 y con última reforma publicada el 21 de junio de 2006.

<sup>89</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús, op. cit., p. 123

El Ordenamiento Ecológico del Territorio tiene como objeto planificar el espacio por lo que hace a sus paisajes y escenarios construidos por el hombre. Gutiérrez Nájera, basándose en la definición legal contenida en la LGEEPA, explica que el Ordenamiento Ecológico del Territorio debe tener como principal criterio la adecuación u ordenación de las actividades que el hombre ha realizado a lo largo de varias generaciones sobre el espacio que él mismo ha ocupado.<sup>90</sup> Asimismo, el Ordenamiento Ecológico del Territorio sirve para adentrarse en el estudio de la biodiversidad, pues mediante el desarrollo de esta función es posible conocer el acervo biológico de un área o región determinados lo que resulta fundamental para poder mantener los procesos ecológicos esenciales que sostienen el funcionamiento de los ecosistemas mismos que son los que proveen recursos y servicios al ser humano sin los cuales no podría sobrevivir.

Por tal motivo, el Ordenamiento Ecológico del Territorio tiene como tarea encontrar los patrones de distribución de especies de flora y fauna, así como de correlacionar sus interacciones con las variables ambientales de cierta área o región, para su mejor conservación, preservación y aprovechamiento.

El Ordenamiento Ecológico del Territorio es una función que define los usos de suelo y demás criterios ecológicos que posibilitan un desarrollo sustentable al intentar el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles ya que éstos juegan un importante papel en el desarrollo económico y social del país.

### Fases

La formulación del Ordenamiento Ecológico del Territorio está directamente relacionada con el proceso de Planeación antes descrito, lo cual implica que en ella intervienen los actores de los que también se han hablado, es decir, Dependencias y Entidades de la Administración Pública y los grupos de los sectores social y privado. Para precisar más, el Ordenamiento Ecológico del Territorio debe formularse en función de lo que se haya plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo del sexenio en curso, y para su instrumentación se elaboran los distintos Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio.

La tratadista Raquel Gutiérrez Nájera escribe que la función de Ordenamiento Ecológico del Territorio se lleva a cabo en seis fases o etapas que consisten en:<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> Cfr. GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, 5ª edición, Porrúa, México, 2003, p.108.

<sup>91</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 110-112, conforme al Programa del Medio Ambiente 1995-2000 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de abril de 1996.

- a) Fase de Organización: Se definen objetivos, plan de trabajo, conformación del equipo de trabajo y presupuesto.
- b) Fase Descriptiva: Se delimita primeramente el área de estudio mediante un procedimiento que se denomina *regionalización ecológica*, con el cual se establecen diversas áreas de acuerdo con sus características en Zona Ecológica, Provincia Ecológica, Sistema Ecogeográfico, Paisaje Terrestre y Unidad Natural. Posteriormente, se hace una descripción temática del medio a través de información documental que se tenga para definir aspectos naturales, lo que contribuye que al mismo tiempo se identifiquen los problemas existentes como contaminación, deforestación, etc.
- c) Fase de Diagnóstico: Que comprende cuatro etapas: 1) Formulación de la hipótesis de trabajo con la descripción de postulados para los procesos de deterioro ambiental; 2) Aplicación de índices e indicadores para comprobar la hipótesis; 3) Evaluación de la aptitud del área de ordenamiento ecológico para ser aprovechada, lo que se logra al sobreponer el uso actual del suelo con la capacidad agrícola, resultado que es comparado con la carta de uso potencial emitida por el INEGI y se confronta con diversas condiciones como son las ecológicas, socioeconómicas, tecnológicas y políticas; y 4) Evaluación del deterioro ambiental al sobreponer mapas generados en la evaluación de los procesos de deterioro para obtener un mapa de diagnóstico ambiental que señale la problemática ambiental y su aptitud territorial definiendo de esta forma las áreas primarias, los usos de suelo y la infraestructura.
- d) Fase de Pronóstico: Se estiman numéricamente las tendencias del comportamiento de los procesos de deterioro, fijando escenarios a corto y largo plazos, al calcular el comportamiento de los índices que consideran el crecimiento poblacional y económico.
- e) Fase Propositiva: La cual se desarrolla en otras cuatro etapas: 1) Construcción de escenarios alternativos conforme a las tendencias descritas; 2) Definición de una estrategia general que marcará las pautas de orientación de las estrategias particulares, consistente en la aplicación de políticas territoriales y sectoriales en el área de estudio; 3) Establecer un modelo de ordenamiento ecológico territorial a manera de conclusión de las etapas anteriores, el cual se plasma en un mapa que contiene políticas, normas y criterios para los usos de suelo, aprovechamiento de recursos naturales, lo que

incluye áreas y patrimonios naturales, zonas de amortiguamiento y depósitos de residuos sólidos; y 4) Definición de obras, servicios y acciones para prevenir y controlar la contaminación; proteger y conservar la flora y fauna; establecer, regular y proteger las áreas naturales protegidas; llevar a cabo una restauración ecológica; prevenir y controlar emergencias y contingencias ambientales; implementar medidas de educación y promoción ambientales.

- f) Fase de ejecución: Se lleva a cabo promoviendo el documento elaborado entre los diversos sectores de la población para su observancia lo que requiere de ciertos instrumentos mismos que, si son satisfechos, dan lugar a la gestión en cinco pasos: 1) Concertación y coordinación intersectorial con los tres niveles de gobierno; 2) Consulta popular con la población, investigadores y demás interesados; 3) Expedición del Plan de Ordenamiento Ecológico y Territorial a nivel estatal y municipal; 4) Difusión y comunicación entre la ciudadanía e iniciativa privada; y 5) Vigilancia y evaluación por la autoridad competente.

#### Lineamientos para el Ordenamiento Ecológico del Territorio

El autor Jesús Quintana Valtierra, escribe que el Ordenamiento Ecológico del Territorio debe ser realizado principalmente con una correcta fundamentación técnica, pero además ha de cubrir las siguientes expectativas:<sup>92</sup>

- 1) Estar acordado y consensuado entre los tres niveles de gobierno y grupos sociales;
- 2) Contener medios y mecanismos que permitan las orientaciones del Estado y de la sociedad;
- 3) Expresarse en disposiciones jurídicas de carácter local;
- 4) Propiciar certidumbre a largo plazo;
- 5) Contemplar mecanismos que prevengan conflictos ambientales; y
- 6) Complementarse con un cuerpo de criterios ecológicos para regular los elementos que guíen las actividades específicas.

#### ***Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos***

Respecto a este tema, cabe mencionar la sutil distinción que hace el jurista Raúl Brañes por lo que hace a establecer diferencias entre la protección ambiental que se hace de la biosfera y de la tecnosfera. Para

---

<sup>92</sup> QUINTANA VALTIERRA, Jesús, op. cit., p. 125

el citado autor, la diferencia estriba en que cuando se habla de protección a la biosfera se hace alusión a un “derecho de protección de la naturaleza”, mientras que al referirse a la protección de la tecnosfera debe pensarse de inmediato en un “derecho a la protección del medio ambiente construido”, lo cual no significa que ambos derechos no estén relacionados pues el bien jurídico tutelado es común en ellos y se trata del medio ambiente, lo que en todo caso permite la distinción es el enfoque que se le quiera dar.

En este sentido, el mismo Raúl Brañes manifiesta que para entender el estudio de los asentamientos humanos resulta conveniente ubicarlo en el derecho de la tecnosfera o del medio ambiente construido, ya que el llamado ambiente construido encierra a aquellos elementos que han sido creados por el hombre e integrados al medio natural y que presentan una influencia en éste. Entonces, en un primer plano existe la *ordenación del ambiente construido* la cual va a ser una función encaminada a regular la conducta creadora del hombre por lo que hace al ambiente construido.<sup>93</sup>

La ordenación del ambiente construido, como la llama Raúl Brañes, tendrá por objeto armonizar esa conducta creadora del ambiente construido por parte del hombre y el ambiente natural al tiempo que busca evitar efectos negativos en la naturaleza y en el mismo hombre, razón por la que en este tipo de ordenación tiene como centro de atención al hombre. Asimismo, la ordenación del ambiente construido abarca todas aquellas actividades que se llevan a cabo en dicho ambiente, analizando cuál puede ser el impacto ambiental que se puede producir con su desempeño.

Siguiendo la línea de estudio de Raúl Brañes, ha de señalarse que dentro de la función de ordenación del ambiente construido se encuentra la *ordenación de los asentamientos humanos* la cual constituye el elemento más general del ambiente construido, pues como elementos específicos pueden considerarse a la vivienda, la población, la industria, las vías de comunicación, los servicios públicos, el turismo, etcétera.

Asimismo, es preciso decir que la regulación que se hace de la ordenación de los asentamientos humanos implica el ordenamiento territorial de los mismos, misma que es abordada por la Ley General de Asentamientos Humanos. De igual manera, debe recordarse que toda ordenación territorial es un proceso de planeación motivo que sustenta la definición que la LGAH indica en su artículo 2º fracción XIV:

---

<sup>93</sup> Cfr. BRAÑES, Raúl, op. cit., p. 546

*“XIV. Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos: el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;”<sup>94</sup>*

Lo anterior, se refuerza si se observa que dentro del Capítulo Tercero de la Ley en comento expresamente se señala que la ordenación territorial de los asentamientos humanos, junto con el desarrollo urbano de los centros de población, se planea y regula de conformidad a lo que se formule dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática pues, según la misma LGAH, dichas funciones forman parte de este Sistema y deben llevarse a cabo en forma concurrente y dentro de sus propias competencias por la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

Por tanto, cuando la LGAH hace mención de la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población se refiere a la utilización de un *“instrumento fundamental del quehacer humano para determinar el uso correcto del suelo destinado a la vivienda o al ambiente construido, con los distintos servicios que son indispensables para la vida en comunidad dentro del cual debe comprenderse el aprovechamiento adecuado de los recursos naturales, la distribución de la población y el desarrollo de las actividades económicas en un determinado territorio, sea nacional, estatal o municipal”*.<sup>95</sup>

### Objetivos

En forma general, el tratadista argentino Vicente Speranza escribe que el ordenamiento de los asentamientos humanos debe ser una tarea que se desempeñe en atención a la problemática territorial y urbana real en forma sistemática a través de la búsqueda de premisas y modalidades operativas. En consecuencia, el mencionado autor manifiesta que el ordenamiento de los asentamientos humanos debe tender a lo siguiente:<sup>96</sup>

- 1) Salir al encuentro de los problemas urbanos más acuciantes y que importen atención prioritaria y puedan desencadenar nuevas anomalías;

---

<sup>94</sup> Ley General de Asentamientos Humanos publicada el 21 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, con última reforma al 05 de agosto de 1994.

<sup>95</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Crisis Metropolitana en México*, op. cit., p. 175

<sup>96</sup> Cfr. SPERANZA, Vicente, “Premisas y modalidades operativas para el ordenamiento urbano”, en *Derecho y Planeamiento Urbano*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1983, p. 131-132

- 2) Ampliar los frentes desde los cuales es posible realizar acciones concomitantes de oficinas o unidades encargadas de la planeación urbana en los tres niveles de gobierno; y
- 3) Exteriorizar paulatinamente los resultados de la labor de gabinete ante la comunidad con la materialización de obras concretas sucesivas que verdaderamente atiendan las necesidades sociales.

## **CAPÍTULO 2**

# **ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Los antecedentes del régimen jurídico de los asentamientos humanos en los Estados Unidos Mexicanos están estrechamente vinculados con la problemática de la vivienda y crecimiento de la población, pues a raíz de la toma de conciencia de la magnitud que han adquirido estos problemas y su repercusión directa con la instalación y expansión de los asentamientos humanos, hacen que el estudio de los mencionados antecedentes se relacionen con estos tópicos. Sin embargo, cabe decir que el propósito de este trabajo no es analizar la problemática de la vivienda en cuanto a déficit de satisfacción, problemas institucionales y la política que el gobierno mexicano ha aplicado al respecto, ni tampoco en lo concerniente al crecimiento de la población. En cambio, lo que se busca es resaltar la forma en que estos factores han influido en el problema que se está analizando en este trabajo referente a los asentamientos humanos irregulares, toda vez que no puede desligarse lo uno de lo otro. Por tanto, en este capítulo no será difícil observar que la mayor parte de los antecedentes que se vierten están relacionados con los procesos, políticas y problemas de vivienda y población, pero enfocados al problema de los asentamientos humanos irregulares, lo que no implica que se dejará de hablar de antecedentes legislativos sobre regulación en materia de asentamientos humanos y políticas aplicadas al combate de los asentamientos irregulares en los Estados Unidos Mexicanos.

### **2.1. Época Precolombina**

El tratadista Luis Unikel escribe que el proceso de urbanización sin duda sitúa su origen con la aparición de las ciudades, pero éstas surgieron mucho antes que lo hiciera lo que se conoce ahora como urbanización. Por ejemplo, en el caso de Mesoamérica, Unikel señala que una de las primeras ciudades que se fundaron fue la de los Mayas alrededor del año 700 a. C.

Asimismo, Luis Unikel manifiesta que en los Estados Unidos Mexicanos existe una larga tradición urbana ya que desde antes de la Conquista, durante la Colonia y la propia Independencia, los sucesos más

importantes acontecían en las áreas urbanas lo que hace suponer que el problema actual de urbanización tiene su cuna hace varios siglos atrás.

Antes de la llegada de los españoles a nuestro país, existían ya centros urbanos de tamaño considerable, entre los que sobresalen Teotihuacan que albergaba alrededor de 100 mil habitantes en el siglo XI, y Tenochtitlan con cerca de 300 mil habitantes al iniciar la Conquista. Al mismo tiempo, en la región que abarcaba del noreste de Centroamérica hasta el norte en la zona que ahora comprende los Estados de Sinaloa, San Luis Potosí, Tamaulipas y la frontera entre Michoacán y Guanajuato, los pueblos maya, zapoteca, mixteca y azteca ya formaban centros urbanos de considerable tamaño. Sin embargo, el escritor Luis Unikel manifiesta que “*no podría afirmarse[...] que los grandes asentamientos tipificaban el desarrollo de nuestras culturas prehispánicas puesto que la diversidad en tamaño y organización, y la multiplicidad de los pueblos que habitaban el territorio nacional antes de 1521, eran muy considerables*”.<sup>97</sup>

Cronistas que narran la historia antigua de los Estados Unidos Mexicanos, explican que en general las viviendas en Mesoamérica no se hallaban distribuidas en forma concentrada, sino más bien estaban dispersas en extensos suburbios que se componían de granjas y que los centros religiosos o administrativos eran los factores aglutinantes.

Es en el año de 1325, cuando los Tenochcas fundaron la ciudad-Estado de Tenochtitlan en el Valle de Anáhuac que se caracterizó por la construcción de chinampas y jardines flotantes que impresionaron a los españoles a su llegada. La ciudad estaba perfectamente trazada, pues del templo central se encontraban cuatro vías radiales y ortogonales, pero la traza reticular de la ciudad fue definida por los sacerdotes en cuatro parcialidades divididas en cuatro vías.

La organización político social de los Aztecas jugó un papel muy importante en la distribución de tierras y simultáneamente de la población. De acuerdo con el escritor Raúl Lemus García, dicha organización se basaba en un principio democrático pues el jefe supremo denominado *Tlacatecutli* era designado por

---

<sup>97</sup> UNIKEL, Luis, en colaboración con Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal, *El desarrollo urbano de México : Diagnóstico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1978, p.18

elección tomando en cuenta sus virtudes personales y logros militares. El jefe supremo se asistía por cuatro categorías de señores como sigue:<sup>98</sup>

- 1) *Categoría de Señores Supremos*: recibían el nombre de *Tlatoques* y tenían el mando de las provincias y pueblos que se encontraban sometidos a su autoridad, además de que contaban con plena jurisdicción civil y penal;
- 2) *Categoría de los Tectecutzin*: tenían encomiendas específicas en determinadas regiones o provincias;
- 3) *Categoría de los Calpullec o Chinancatlec*: se integraban en consejos de parientes mayores o ancianos y gozaban de jurisdicción en los barrios de los que formaban parte; y
- 4) *Categoría de los Pipiltzin*: conformada por los hijos, nietos y bisnietos de los Señores Supremos.

Como ya se dijo, la estructura socio-política de los Aztecas determinó la distribución de las tierras y en gran medida esa distribución tenía que ver con el hecho de que se formaban los grupos de personas de acuerdo al parentesco que guardaban, por lo que al fundarse la ciudad de Tenochtitlan cada grupo se asentó en ciertas áreas formándose lo que se conoce como el *Calpulli* que significa barrio de gente conocida o de linaje antiguo.

Al tiempo de que los diferentes grupos se encontraban distribuidos en los Calpullis, cada sector contaba con un centro comunal con su palacio o *Tecpan*, de un templo (*teocalli*) y de un mercado (*tianguis*) que eran construidos en tierras que el Estado dotaba para que ahí se llevaran a cabo todas las actividades de gobierno, las religiosas y las comerciales indispensables para satisfacer las necesidades de la población.

En principio, las actividades comerciales se desempeñaban en el centro de la ciudad pero posteriormente se enviaron al “suburbio” de Tlatelolco a efecto de que el gobierno pudiera tener un mayor control de las mismas mediante una numerosa burocracia. De la misma forma, para acceder a los Calpullis se tenía un riguroso control que atendía a la posición que cada individuo ocupara en la estructura social.

Por lo que respecta a la tenencia de la tierra, durante el Imperio Azteca se distinguieron dos tipos: a) las tierras comunales; y b) las tierras públicas. La tenencia de la tierra comunal a su vez se dividía en dos formas que era el *Calpullalli* y el *Altepetalli*. De manera sintética, el *Calpullalli* se integraba por las tierras del Calpulli “que se dividían en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias que las detentaban y las

---

<sup>98</sup> Cfr. LEMUS GARCÍA, Raúl, *Derecho Agrario Mexicano*, Porrúa, 8ª edición, México, 1996, p. 69

que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia.”<sup>99</sup> Existía todo un régimen sobre este tipo de tierras, destacando el hecho de que el titular de cada parcela o *Tlalmilli* estaba obligado a usufructuarla de por vida sin poder enajenarla, gravarla o arrendarla, mientras que el poseedor forzosamente debía cultivar la tierra so pena de perderla al igual que si la abandonaba. Asimismo, se tenía un estricto control de estas tierras toda vez que llevaban un registro de las tierras que correspondían a cada barrio y de sus poseedores.

En cuanto al *Altepetlalli*, se trataba de tierras de pueblos que se “*encontraban enclavadas en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas determinadas y sin perjuicio de los cultivos de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público e interés colectivo y al pago de tributos. Con los productos restantes, se integraba un fondo común que dio origen a las Cajas de Comunidad que reglamentó en la Colonia la Legislación de Indias.*”<sup>100</sup>

Las tierras públicas eran las que se destinaban al sostenimiento de las instituciones y órganos de gobierno, conforme a la siguiente organización:<sup>101</sup>

- a) *Tecpantlalli*: se trataba de tierras cuyos productos se utilizaban para sufragar los gastos derivados de la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del Jefe Supremo;
- b) *Tlacocalalli*: los productos de estas tierras se usaban para sostener al Consejo de Gobierno y otras autoridades de alto rango; se incluían tierras que se otorgaban a algunos funcionarios para que sostuvieran su cargo con dignidad;
- c) *Mitchimalli*: los frutos de estas tierras se utilizaban para sostener al ejército y demás gastos de guerra;
- d) *Teotlalpan*: los productos se destinaban a sufragar aquellos gastos originados de función religiosa o culto público;
- e) *Tierras de los señores*: se otorgaban con el objeto de recompensar los servicios de los Señores, habiéndolas de dos tipos:
  - ❖ Pillalli: se les concedían a los *Pipiltzin* con la facultad de transmitir las por herencia a sus descendientes;

---

<sup>99</sup> Ibidem., p. 70

<sup>100</sup> Ibidem., p. 71

<sup>101</sup> Cfr. Ibidem., p. 72 y 73

- ❖ Tecpillalli: se les otorgaban a los Señores llamados *Tecpantlaca* que eran personas que servían al Jefe Supremo en sus palacios;
- f) *Yahutlalli*: No eran propiamente tierras públicas pero se trataba de tierras que acababan de ser conquistadas por los Aztecas y por lo tanto las autoridades todavía no designaban el destino que tendrían pero estaban a su disposición.

Sin duda el imperio azteca, cuyo verdadero nombre fue imperio culhua-mexica o Triple Alianza, fue el más importante que existió en la época prehispánica dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos. Su relevancia radica en el hecho simplemente de que, para empezar, se conformaba por tres ciudades-estado que eran Tenochtitlan, Texcoco y Tlacopan asentándose en el Valle de México con el objeto de alcanzar el dominio económico de la región periférica. Es así como el Imperio Azteca logró conquistar política y militarmente aproximadamente una cuarta parte de la región mesoamericana que equivalía a cerca de la décima parte de lo que actualmente es territorio mexicano,<sup>102</sup> pero nunca consiguió establecer un régimen uniforme debido a las diferencias en legislación, costumbres y lenguas, además de que con frecuencia en las áreas periféricas se observaban frentes que repelían el control militar impuesto.

## **2.2. Época Colonial**

La Conquista de nuestro país comenzó cuando los españoles entraron por el Puerto de Veracruz, avanzando rápidamente para someter los señoríos de Tlaxcala, Puebla y el Valle de México. De tal manera, los españoles establecieron diversos asentamientos urbanos durante esta época atendiendo propósitos de tipo político, administrativo o económico, floreciendo ciudades como las de México, Guadalajara, Mérida, en el aspecto administrativo y militar; Veracruz y Acapulco, por ser ciudades portuarias; Guanajuato, Pachuca, Zacatecas, San Luis Potosí y Taxco, por su actividad minera.

Gran parte de los centros urbanos mencionados fueron localizados en sitios que previamente ya estaban poblados. Igualmente, puede decirse que el surgimiento y desarrollo de las ciudades en el periodo colonial tuvieron sus mejores momentos con el simultáneo auge de la minería, pues ésta fue una de las

---

<sup>102</sup> Cfr. UNIKEL, Luis, op. cit., p. 18. La región bajo el dominio azteca se extendía desde el suroeste de lo que hoy es el Estado de Guerrero hasta el sureste del actual territorio del Estado de San Luis Potosí, y hacia el sur abarcaba hasta la región del Soconusco. Sin embargo, la influencia del Imperio Azteca era en todo el territorio mesoamericano, básicamente en el ámbito comercial.

razones básicas por las que el Virreinato español logró consolidarse. Al respecto, comenta el investigador Daniel Hiernaux que la destrucción de la ciudad de Tenochtitlan era necesaria para los españoles pues no era viable reutilizar la organización existente además de que si lograban tener el dominio del sitio ideológicamente más fuerte sería más fácil el trazado de los caminos de los territorios que querían apropiarse.<sup>103</sup>

Asimismo, Daniel Hiernaux manifiesta que el primer planificador de la Ciudad de México fue Alonso García Bravo quien concibió una organización en damero irregular en virtud de que Hernán Cortés deseaba preservar los palacios de Moctezuma bajo el Palacio Nacional y el Monte de Piedad. A su vez, por conducto de diversas ordenanzas se definieron las nuevas trazas de la Ciudad estableciendo el ancho de las vialidades, su orientación, distribución de plazas y edificios públicos y la localización de las zonas de vivienda. Sobre este último aspecto, Hernán Cortés impuso una segregación espacial entre vencedores y vencidos mandando a estos últimos a la periferia de la Ciudad.

Retomando la participación de Alonso García Bravo, en palabras de Hiernaux, se dice que varios autores coinciden en que dicho personaje realmente elaboró un plan de ordenación urbana con todo y representación gráfica, constituyendo un antecedente de los planes actuales pues este plan contenía la traza de la ciudad junto con su representación gráfica y el registro catastral de las propiedades lo que permitía tener un control de las concesiones de parcelas a los soldados de la Corona Española.<sup>104</sup>

Comenta Luis Unikel que en los primeros años de conquista los españoles, guiados por su ambición y deseo de expansión, optaron por ocupar territorios nuevos situados en lugares de mayor altitud lo que trajo el abandono de tierras en zonas bajas y calientes. Entonces, para 1528 los españoles ya tenían bajo su dominio todas las “tierras altas” ubicadas al sur del río Lerma, parte central de la costa del Océano Pacífico y, en la costa del Golfo de México, la región que iba desde Tabasco hasta el río Pánuco. Y ya para 1590 los españoles habían logrado conquistar el norte del río Lerma, Yucatán, el sur de Chihuahua, Coahuila, Nuevo

---

<sup>103</sup> Cfr. HIERNAUX, Daniel, “La Planeación de la Ciudad de México: Logros y Contradicciones”, en Gustavo Garza (compilador), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, El Colegio de México: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1ª edición, 1ª reimpresión, México, 1992, p. 235

<sup>104</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 236

León y San Luis Potosí, aunque algunos historiadores como D. D. Brand afirman que la conquista total de nuestro país culminó a mediados del siglo XVIII.<sup>105</sup>

En cuanto a la población, en el año de 1521 dentro del área central de lo que hoy conforma los Estados Unidos Mexicanos había cerca 2.5 millones de habitantes más o menos dispersos en multitud de poblados, pero curiosamente esa población disminuyó dentro de los siguientes sesenta años de la llegada de los españoles a 1.9 millones de habitantes y para fines del siglo XVI sólo se incrementó a 2 millones de habitantes.

Al inicio de la etapa colonial en los Estados Unidos Mexicanos, la Ciudad de México jugó un rol muy importante ya que se constituyó como la capital y principal asiento económico y administrativo del virreinato pues desde ahí emanaba todo el poder político y se enviaban todos los productos del virreinato al reino de España.

Por otra parte, a pesar de que Hernán Cortés había ordenado la separación entre vencedores y vencidos, resultó que la traza inicialmente planeada no fue suficiente pues tuvieron que otorgarse más concesiones de lotes a las afueras de la ciudad, circunstancia que produjo que durante el siglo XVI comenzara la mezcla racial aunada a las necesidades de la comunidad española por el trabajo de la población indígena. Para 1567, la segregación era prácticamente nula por lo que se optó por extinguirla e integrar las dos municipalidades en una sola.

A partir de ese momento, el gobierno español perdió el control socio-espacial y ya no pudo sostener la traza planeada para la Ciudad ni tampoco conservar el control de las autorizaciones obligatorias que debían otorgarse para poder ocupar o construir en un lote. Simultáneamente, algunos servicios urbanos continuaron siendo prestados por el gobierno español aunque no con la misma calidad con la que se hacía antes de la llegada de Cortés, debido a que las autoridades nombradas por el virrey no respetaban a las autoridades municipales.

---

<sup>105</sup> El mencionado autor no indica con precisión cuál es el argumento que lo lleva a afirmar que la Conquista de nuestro país culminó en el siglo XVIII, pero al parecer dicho argumento se basa en el hecho de que durante esa época la figura del ayuntamiento alcanzó su máxima expresión al convertirse en un importante instrumento de control para los pueblos conquistados. Sin embargo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX el ayuntamiento estuvo a cargo casi en su totalidad por criollos.

Durante el siglo XVII se observó la consolidación de la administración de la ciudad, ya que la autoridad del Cabildo toma una gran fortaleza de manera tal que la Ciudad de México se convierte en el centro administrativo, económico y político de toda la Nueva España. La municipalidad se hallaba compuesta de varios funcionarios que tenían atribuciones muy similares a las que actualmente tienen los mandos medios en la Administración Pública, además de que existía una avanzada división técnica de actividades como las finanzas, el comercio, el abasto y la administración.

A mediados del siglo XVIII, escribe Luis Unikel, el panorama urbano ya se caracterizaba por la formación de importantes concentraciones de población en lugares donde existían indígenas antes de la llegada de los españoles, además de que fue notorio el crecimiento diferenciado entre ciudades. En el año de 1742, la Ciudad de México había alcanzado una población de alrededor de 101 mil habitantes toda vez que era la capital del virreinato y donde se mantenían las relaciones entre la metrópoli y la Nueva España. Para 1750, comienza a percibirse un sistema urbano más definido por los centros de población que existían a lo largo de las vías de comunicación entre las ciudades mineras del norte y la propia Ciudad de México.

La concentración de población a lo largo de la ruta comercial México-Veracruz, configuró un patrón de ordenamiento territorial que duró algunas décadas y que incluso fue considerado dentro de la Reforma de los Borbones que consistió en una reestructuración administrativa llevada a cabo en el año de 1786 y cuya consecuencia fue el establecimiento de trece intendencias entre las que destacan las de Zacatecas y Guanajuato que reunían alrededor de 100 mil habitantes, y la de Veracruz que albergaba a 14 mil habitantes; en todos estos casos se les consideraba como “nuevas entidades”.

Lo anterior no minimizó la importancia de la intendencia de la Ciudad de México, pues ésta contaba con una población de cerca de 120 mil habitantes, pero con la Reforma de los Borbones se mandó un reordenamiento en el sistema urbano tendiente a reforzar la importancia de otras ciudades, para lo cual se les designaron nuevas funciones. Las medidas implementadas a este efecto fueron, entre otras, las expropiaciones religiosas y la división de la Ciudad de México en cuarteles, lo que básicamente provocó cambios en la gestión administrativa del espacio urbano.

El autor Daniel Hiernaux, añade que el siglo XVIII también se caracterizó por presentarse un fenómeno al que llama “proyectismo” en virtud de que se trató de una etapa en la que hubo una importante

profusión de propuestas o proyectos presentados por funcionarios menores a las autoridades españolas. Al mismo tiempo, fue notoria la preocupación del gobierno virreinal por reordenar la ciudad destacando la orden que el virrey Revillagigedo dio al arquitecto Ignacio Castera para elaborar un plan para la Ciudad de México que, aún cuando no se llevó a la práctica, pone de manifiesto el interés de realizar una planeación del espacio urbano.

En la última parte de la época colonial, se dieron tres tendencias en la evolución de los centros urbanos: 1) Refiere a las ciudades que lograron un predominio regional en zonas donde no existían ciudades secundarias como en los casos de la Ciudad de México, Guadalajara, Oaxaca y Puebla; 2) Tiene que ver con ciudades que alcanzaron un desarrollo similar dentro de una misma región, como lo fueron Orizaba y Córdoba; y 3) Es la tendencia relativa al desarrollo regional de ciudades que tuvieron gran influencia comercial y se encontraban rodeadas de centros urbanos de tamaño mediano a pequeño, como lo fue el Bajío considerado un ejemplo de equilibrio regional en virtud de que presentaba una distribución organizada de poblados que seguía un patrón de tipo “jerarquizado”.

Según el escritor Luis Unikel, la ciudad de Guanajuato constituía un importante generador del desarrollo agrícola y minero de la zona del Bajío, lo que puede considerarse como la primera gran expansión de los mercados regionales en la historia de los Estados Unidos Mexicanos, que al mismo tiempo rompía antiguos modelos de comercio.

Asimismo, las ciudades se localizaban y diferenciaban en esta última etapa de la Colonia de acuerdo a la importancia económica que representaban en la Nueva España las relaciones que en materia de comercio exterior sostenían, tales como las ciudades de México y Veracruz; en Puebla, Orizaba y Córdoba eran de singular relevancia los centros urbanos que se localizaban en dichas ciudades; por su parte el Bajío y ciudades del norte del país figuraban por ser los centros de la actividad económica de exportación; finalmente Guadalajara, Oaxaca y Mérida eran centros importantes de carácter administrativo, religioso y cultural.

### **2.3. De la Independencia de los Estados Unidos Mexicanos hasta la Constitución Política de 1917**

El tratadista Narciso Sánchez Gómez explica que con el movimiento de Independencia se rompió con el equilibrio urbano que existía, en razón de que se presencié un declive en las actividades minera y agrícola

en la región del Bajío –considerada la que mejor sostenía un equilibrio regional-, pues derivado del inicio del conflicto hubo un abandono de la mano de obra en esas actividades productivas.

La misma opinión tiene el autor Luis Unikel, quien escribe que “*la hegemonía comercial, cultural y política ejercida por la Ciudad de México sobre el resto del país, así como la permanencia del eje México-Veracruz como elemento clave de la economía, sufren alteraciones significativas al estallar la guerra de Independencia...*”<sup>106</sup> En este sentido, al comenzar el conflicto armado se produjeron cambios en cuanto a la organización productiva del país pues gran parte de la gente que figuraba como fuerza productiva se integró a los grupos armados surgiendo así una disminución en la mano de obra disponible, mermándose la capacidad productiva y el mercado del país, particularmente en la región del camino México-Veracruz y la del Bajío.

De igual manera, en los años de mayor auge en la lucha de Independencia se observó un considerable aumento en la migración de gente hacia las ciudades, principalmente a las de México, Querétaro y Guadalajara. Por ejemplo, en la Ciudad de México el aumento de la población fue de 150 mil a 170 mil habitantes entre los años de 1810 y 1811. La razón por la que gran cantidad de personas migraba a las grandes ciudades era fundamentalmente estratégica ya que sabían que entre más grandes fueran los recursos defensivos se garantizaba un mayor grado de seguridad.

Consumada la Independencia de nuestro país, se consideró necesario hacer una reorganización administrativa del territorio por lo que en 1824 mediante decreto se mandó la creación de un Distrito Federal que fungiera como sede de los Poderes de la Unión dentro de un territorio circular cuya extensión sería de dos leguas de radio (alrededor de 11 144 metros) teniendo como centro al Zócalo de la Ciudad de México. Producto de la inestabilidad política sufrida en los Estados Unidos Mexicanos desde el inicio del movimiento Independentista hasta la Revolución de 1910, el Distrito Federal también observó dificultades en su administración entre los que destaca su anulación en 1836 junto con frecuentes cambios en la división territorial.

En cuanto a la población española, el éxodo de personas fue reducido pero se intensificó en el año de 1827 al expedirse la Ley de Expulsión que, como su nombre lo indica, ordenaba la salida de los españoles de territorio mexicano. Sin embargo, Luis Unikel expresa que otros estudios realizados comprueban que en

---

<sup>106</sup> UNIKEL, Luis, op. cit., p. 20

realidad la mayor cantidad de migraciones de españoles hacia Europa se registraron entre los años de 1810 y 1814, no hasta la expedición de la Ley de Expulsión la que más bien figuró como una medida política.

Asimismo, en los años de lucha independentista más intensa incluso las grandes ciudades dejaron de ser seguras, motivo por el cual nuevamente se observó una migración masiva pero ahora a lugares que no habían resultado afectados por la lucha. Uno de esos lugares que prácticamente estaba deshabitado era Nuevo León que, junto con otros sitios, dieron cabida a nuevas concentraciones de población.

Por lo que respecta a las actividades comerciales, específicamente las desarrolladas en las ciudades portuarias, sufrieron cambios drásticos con la toma del puerto de Acapulco y la intervención de la ruta México-Veracruz pues el gobierno virreinal, a fin de no perder la comunicación con España, tuvo que establecer nuevas rutas comerciales de tipo regional y establecer puertos de menor importancia como los de Tampico, Campeche, Sisal, Tuxpan y Alvarado en el Golfo de México y los de San Blas y Mazatlán en el Pacífico. Entonces, todos estos cambios orillaron al surgimiento de otros importantes poblados como el de San Luis Potosí que tenía la influencia del puerto de Tampico.

El éxito del movimiento insurgente, trajo consigo el inicio de un proceso de centralización que logró que la ciudad de Veracruz recobrara su importancia comercial, ello al suprimirse las estaciones aduanales que se habían establecido en los puertos de menor importancia. Pero tal circunstancia se tradujo en el desenvolvimiento de prácticas fuera de la ley como el contrabando e inmigraciones ilegales, e incluso las ciudades portuarias registraron un crecimiento demográfico más acelerado que el de la Ciudad de México.

Por lo que hace a la distribución de las ciudades, se dio siguiendo un patrón llamado “rango-tamaño” con la tendencia a la formación de un sistema de tipo “preeminente”. Lo anterior significa que las ciudades que se distribuyen según el patrón “rango-tamaño” lo hacen atendiendo al tamaño de los centros urbanos de manera uniforme, o sea, una primera ciudad duplica en población a la que le precede; en cambio, las ciudades que siguen el patrón “preeminente” o de primacía presentan un esquema jerarquizado en el que la ciudad principal tiene una población varias veces más grande que las ciudades secundarias.

Este tipo de distribución, según Luis Unikel, tiene sustento en datos estadísticos que revelan el índice de primacía del sistema urbano nacional<sup>107</sup> en el periodo de 1750 a 1900. De acuerdo a dichos datos, en el periodo de 1752 a 1852 el índice de primacía de dos ciudades variaba de 2.02 a 2.36 lo cual evidenciaba que la estructura urbana seguía el patrón “rango-tamaño”; en cambio, ya desde el año 1850 se comenzó a observar un patrón de distribución de tipo “preeminente”, alcanzando el índice de primacía su punto máximo en el año de 1885 el cual disminuiría hacia 1900 pero posteriormente se recuperaría y no volvería a presentar niveles bajos.

Al estallar la guerra norteamericana de Secesión, algunos mercados mexicanos regionales cobraron auge, hasta se dio oportunidad al surgimiento de nuevos mercados. El motivo fue que los ejércitos confederados del sur retrocedieron, situación que hizo necesario el transporte de productos y armamento por territorio mexicano dando lugar al establecimiento de una línea comercial que comunicaba la ciudad de Matamoros con Piedras Negras y Monterrey. Desde ese momento, la ciudad de Monterrey cobró una gran importancia llevándola a convertirse en la tercera ciudad más importante del país.

Según Luis Unikel, a pesar de que varias ciudades mexicanas se desarrollaron gracias al conflicto armado en los Estados Unidos de América, realmente el crecimiento de las mismas no influyó significativamente en la conformación del sistema urbano mexicano. Con la expedición de la Leyes de Reforma a mediados del siglo XIX, el sistema urbano de nuestro país experimentó ligeras modificaciones, básicamente en la región del Altiplano. Sobre este punto escribe Luis Unikel que: “*La estructura interna de las principales ciudades sufrió algunas transformaciones al cambiar tanto el monto como la composición de inversiones de grandes corporaciones civiles y religiosas. La contracción de las inversiones en los grandes centros poblados, donde seguramente se facilitaba el control gubernamental, parece haber contribuido a reducir el ritmo del incipiente proceso de urbanización que ocurría en el país.*”<sup>108</sup>

Cuando comenzó el periodo del Porfiriato, hubo una expansión del mercado exterior que se combinó con una creciente explotación minera y el desarrollo de puertos y ferrocarriles, situación misma que originó el establecimiento de mercados regionales en centros urbanos del norte e interior del país en ciudades como

---

<sup>107</sup> Cfr. UNIKEL, Luis, op. cit., p. 24. El índice de primacía es aquel que arroja datos que indican la importancia relativa que tiene la primera ciudad de un país respecto a otras que le siguen en población.

<sup>108</sup> UNIKEL, Luis, op. cit., p.22

Guadalajara, Mérida, Monterrey, San Luis Potosí y Veracruz que registraron un crecimiento más acelerado que incluso la propia Ciudad de México, la cual a pesar de esta situación no perdió su relevancia urbanística.

Por lo tanto, Porfirio Díaz aplicó una política encaminada a desarrollar un sistema integral de puertos con el objeto de contrarrestar la importancia que aún poseía la ciudad de Veracruz, pero desafortunadamente dichos esfuerzos no dieron resultado toda vez que, contrariamente a lo esperado, la importancia de Veracruz se fortaleció al convertirse en uno de los principales centros del recién integrado sistema ferroviario.

Paralelamente al beneficio adquirido por las ciudades localizadas al paso del sistema ferroviario, se registró una marginación económica de las ciudades que dependían del sistema carretero, principalmente de la ruta México-Veracruz. Las ciudades que resultaron más afectadas fueron Tlaxcala y Puebla que, junto con otros poblados menores, optaron por establecer estrechas ligas de dependencia centro-periferia, es decir, marcaron el inicio del proceso de metropolización. Como ejemplo de este proceso, se encuentra el caso de los poblados de Cuautitlán, Tlalnepantla, Ecatepec y Chalco que basaron su crecimiento en relación dependiente con la Ciudad de México.

Cabe señalar que, durante el régimen de Porfirio Díaz, la Ciudad de México pierde su autonomía pues su poder quedó sometido al Ejecutivo Federal por conducto del Ministerio del Interior mediante la expedición de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal en 1903. De igual manera, Díaz intentó refuncionalizar la Ciudad de México creando o transformando grandes avenidas como el Paseo de la Reforma, permitiendo la expansión de barrios nuevos para la burguesía en ascenso, ordenando la construcción de suntuosos edificios públicos, a lo que se suma la introducción del ferrocarril, la electricidad, los tranvías, entre otros servicios.

La introducción del ferrocarril representó una fuerte influencia en el fenómeno del desarrollo urbano por varias razones: a) Los centros de producción de bienes de exportación obtuvieron un considerable beneficio; b) Las regiones productoras de cultivos altamente perecederos, junto con las ciudades o poblados intermedios por donde cruzaban carreteras sufrieron cambios negativos. En general, la instauración del sistema ferroviario, fundamentalmente el orientado al norte del país y el Golfo de México, hizo posible la comunicación entre las ciudades del norte con las del altiplano, aunque simultáneamente varios poblados del

sur de los Estados Unidos Mexicanos y de la zona del Pacífico se desintegraron del sistema ferroviario y por varias décadas dependieron comercialmente de las ciudades portuarias de la costa occidental norteamericana.

El auge del sistema ferroviario junto con el control de las finanzas públicas y el libre acceso de capitales extranjeros, en opinión de Luis Unikel, fueron los factores que determinaron la centralización de la vida nacional en la Ciudad de México pues basta con decir que su población entre los años de 1877 a 1910 se duplicó, creciendo de 200 mil a 400 mil habitantes. En los últimos 15 años del Porfiriato, la población urbana creció casi al mismo ritmo que la población total, aunque el mayor crecimiento demográfico era el de las ciudades del país que se ubicaban en puntos estratégicos del sistema ferroviario.

Igualmente, el autor Luis Unikel expresa que si bien es cierto todos los procesos descritos aceleraron la urbanización en todo el país, la Ciudad de México ha desempeñado un papel importantísimo desde la fundación de la Gran Tenochtitlan en la vida nacional pues fue el asiento de la mayor parte de los imperios indígenas, capital del virreinato, centro del imperio francés y área urbana desde la que han emanado decisiones que han determinado el desarrollo de los Estados Unidos Mexicanos, aunado a que ha sido centro de las más importantes actividades económicas, culturales y políticas de la nación.

Como datos estadísticos que corroboran este fenómeno se encuentran, en primer lugar, el tamaño de la población pues, según la investigación de Luis Unikel, en el año de 1750 la Ciudad de México albergaba a 101 mil habitantes cifra que duplicaba a la segunda ciudad más poblada que era Puebla con 50 mil habitantes, tendencia que se mantuvo hasta 1823 año en que el número de habitantes era de 137 mil y 68 mil respectivamente; pero en los años posteriores el crecimiento de la población en la Ciudad de México sería diferencial ya que para 1877 contaba con 230 mil habitantes, cifra cuatro veces mayor a la de las ciudades de Puebla y Guadalajara.

Finalmente, Luis Unikel apunta que por lo menos hasta antes del año 1900 el crecimiento urbano acelerado lejos de la Ciudad de México únicamente se dio gracias a situaciones derivadas de los conflictos armados y constituyó en su momento la vía para descentralizar el poder de la Ciudad de México. Sin embargo, la estructura política de la Capital ha impedido esa descentralización y contrariamente a lo buscado, la Ciudad de México se ha reforzado trayendo consecuencias favorables para la propia ciudad pero poco alentadores a nivel nacional.

El desenvolvimiento de la Revolución Mexicana de 1910 no produjo cambios urbanos de gran relevancia. Sin embargo, en la Ciudad de México se observaron flujos considerables de inmigrantes que huían de las zonas en las que se llevaban a cabo luchas armadas, pero también la Ciudad de México se convirtió en una plaza militar más que debía tomarse. En realidad, la Ciudad de México fue relegada en cuanto a su administración se refiere, inclusive no figuró como elemento clave para el poder revolucionario.

#### **2.4. De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 hasta nuestros días**

El proceso de urbanización en el siglo XX sufrido en los Estados Unidos Mexicanos fue bastante acelerado. Lo anterior, se corrobora con el rápido crecimiento demográfico y el registro de una importante emigración de gente del campo a las ciudades. Según datos estadísticos, en 1910 la población total del país era de 13.6 millones de habitantes; en 1970 de cerca de 50 millones y en el 2000 más de 100 millones, lo que significa un alarmante aumento demográfico que resulta un tanto contradictorio debido a que se han implementado un sinnúmero de campañas de planificación familiar, pero ello de poco ha servido pues el registro de tasas de mortalidad ha disminuido considerablemente y elevado las tasas de fecundidad. Este crecimiento desmedido de la población ha sido la base para el surgimiento de diversos y graves problemas que hoy por hoy siguen aquejando a la sociedad mexicana toda vez que su solución no resulta fácil de poner en práctica.

El autor Adrián Guillermo Aguilar, en un estudio que realizó sobre los principales factores que han influido en un proceso que denomina “*megaurbanización*” de la Región Centro de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente de la Ciudad de México, manifiesta que principalmente dicho proceso se ha presentado por la importancia que la Región Centro tiene en la economía del país en general y que tal fenómeno se entiende a partir de las políticas que el Estado Mexicano ha implementado en esta materia lo cual también se refleja en el crecimiento poblacional. Cabe decir que la Región Centro del país comprende los estados de Hidalgo, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala, Estado de México y el Distrito Federal.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Cfr. AGUILAR, Adrián Guillermo (coordinador), *Urbanización, cambio tecnológico y costo social. El caso de la región centro de México*, Instituto de Geografía de la UNAM: CONACYT: Porrúa, México, 2003, p. 30. El citado autor aclara que esta delimitación fue tomada de una propuesta dada por el estudioso Bassols en la década de los años setenta del siglo XX.

Como datos estadísticos, revela que la Región Centro cubre 97 964 km que representa el 5% de la extensión total del territorio mexicano y que para 1950 concentraba el 30% de la población total y en 1970 el 33%. En lo que toca a la proporción de la población urbana respecto a la población total del país, se apreció una disminución ya que en 1950 era del 48% y en 1990 del 41%, pero para 1995 se incrementó ligeramente a 43%. Por su parte, Luis Unikel expresa que la población urbana, es decir la que vive en localidades con 15 mil o más habitantes, creció a un ritmo bastante acelerado en los primeros cuarenta años del siglo XX pues se incrementó de 1.4 a 3.9 millones, pero de 1940 a 1970 la población urbana prácticamente se quintuplicó ya que alcanzó los 22 millones de personas.

El inicio y desenvolvimiento de la Revolución en 1910, propició severos cambios en la dinámica demográfica del país en virtud de que se presentó un alto índice de muertes como resultado de la guerra y de enfermedades, estimándose en alrededor de 1 millón de personas. Asimismo, la guerra revolucionaria produjo algunos movimientos de población de localidades mixtas (de entre 5 mil y 15 mil habitantes) y rurales (menores de 5 mil habitantes), incluso urbanas con dirección a las ciudades que aparentemente ofrecían más seguridad personal, entre ellas la Ciudad de México. Fue tal la inmigración a la Ciudad de México que, como muestran datos estadísticos, soportó el 60.3% del crecimiento de la población urbana total del país en el periodo que va de 1910 a 1921.

En 1917, la mayor parte de la población de los Estados Unidos Mexicanos era rural y la demanda de vivienda realmente no era una problema importante ya que, casi en la totalidad de los casos, las viviendas eran construidas por sus propios habitantes. Al promulgarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, no se contenía precepto alguno en el que se regularan las facultades del gobierno federal en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano en virtud de que en esa época dichos rubros no configuraban un problema grave en el país. Lo más cercano que podía considerarse como regulación al respecto, sin llegar a ser lo suficientemente precisa, fue lo que se establecía en el artículo 124 de la propia Constitución Política que decía que todas aquellas facultades que no estuvieran expresamente concedidas a las autoridades del gobierno federal se entendían reservadas a las autoridades de los Estados.

Conforme a la regulación que existió a partir de la Constitución Política de 1917, los mecanismos urbanísticos se manejaron al tenor de disposiciones locales y municipales. Entre los problemas que se han suscitado por ausencia de legislación y el aumento acelerado de la población, se encuentran la anarquía e inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra; la falta de planeación, infraestructura y equipamiento urbanos tanto en ciudades como en zonas rurales; desequilibrios ecológicos con fuertes repercusiones en el medio ambiente pues se han destruido y agotado varios recursos naturales; falta de fuentes de trabajo y, consecuentemente, un alto índice de desempleo situación misma que acarrea condiciones de pobreza extrema y subdesarrollo; insalubridad, inseguridad pública, falta de asistencia social, demanda de inversiones nacionales y extranjeras, así como la agudización de la corrupción en diferentes ámbitos.

En el siglo XX es en el que se ha registrado, por lo menos en los Estados Unidos Mexicanos, un aumento anárquico y acelerado de los conglomerados citadinos, iniciando básicamente en la década de los años 40's e intensificándose entre los años 60's y 80's. Es precisamente en este periodo, donde se observó un importante flujo migratorio de población rural hacia las ciudades, pues aquellos centros urbanos que albergaban alrededor de 100 mil habitantes reportaron un crecimiento anual de entre 5.9% y 6.2%. En consecuencia, la distribución de la población y el uso del espacio territorial se empezó a llevar a cabo en forma desordenada, carente de planeación sobre todo en las ciudades más importantes del país.

Según Luis Unikel, en los Estados Unidos Mexicanos existe una gran cantidad de localidades con poblaciones inferiores a los 1000 habitantes, situación que se refleja en datos estadísticos en los que se revela que al menos hasta 1970 el 90% de las localidades del país tenían esa cantidad de habitantes. En general, entre los años de 1900 y 1940 se dio un aumento de localidades, exceptuando el periodo de 1910-1921, gracias a la multiplicación de haciendas y ranchos pues en los años de lucha armada hubo una considerable destrucción y abandono de comunidades, en especial las pequeñas.

Igualmente, en el periodo de 1900 a 1940 la multiplicación de ciudades no fue muy notoria ya que de 33 que existían al inicio sólo aumentaron a 55, pero de 1940 a 1970 la cifra creció más del triple llegando a 178. Simultáneamente, el incremento de la población en los centros urbanos fue bastante amplio toda vez que los que albergaban a 100 mil habitantes o más en 1900 se triplicaron hacia 1940 y sextuplicaron para 1970. La razón por la que entre los años de 1900 a 1940 la emigración de la población rural a las ciudades fuera tan

pequeña básicamente fue la situación de aislamiento en que vivía, pues ello impedía que tuviera conocimiento de los acontecimientos urbanos, aunado a que cerca del 80% de la población rural estaba endeudada y por consiguiente tenía que continuar laborando en el lugar donde radicaba. Sin embargo, esta circunstancia no predominó a lo largo de todo el periodo porque entre 1900 y 1910, como consecuencia de la guerra revolucionaria, se observaron movimientos poblacionales rurales importantes a pequeñas ciudades y a la Ciudad de México en busca de seguridad personal y tenencia de bienes de capital.

En materia de vivienda, la intervención estatal en el periodo de 1917 a 1940 prácticamente se encaminó a la atracción y aseguramiento del apoyo de los trabajadores organizados, incluyendo a los servidores públicos, pues en ese momento la población de escasos recursos poco figuraba en razón de que el proceso de urbanización aún no comenzaba. El Estado Mexicano utilizó la vivienda de cuatro formas distintas:<sup>110</sup>

- 1) Con la aprobación del artículo 123 fracción XII constitucional se obligó a los patrones de negociaciones agrícolas, industriales, mineras u otras, a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podían cobrar rentas mensuales que no excedieran el valor catastral de los inmuebles. Esta disposición buscó de alguna forma recompensar a los trabajadores que participaron en el movimiento Revolucionario y tenerlos como forma de apoyo al Estado;
- 2) El apoyo de los trabajadores al Estado logró la creación de instituciones y la producción de viviendas terminadas;
- 3) Se sustituyó la vivienda por otras prestaciones sociales, como el derecho a huelga y la mejora de las condiciones de trabajo; y
- 4) Se otorgaron permisos para establecer asentamientos ilegales. Por ejemplo, en el gobierno del General Lázaro Cárdenas se creó un pequeño organismo dedicado a la vivienda para la regencia de la Ciudad de México que tenía como objetivo la incorporación de gente de escasos recursos a la vida económica y política del país, utilizando la regularización del suelo urbano o adoptando una postura de “dejar hacer” ante la invasión de tierras.

---

<sup>110</sup> Cfr. ALDRETE-HAAS, José Antonio, *La deconstrucción del Estado Mexicano. Políticas de Vivienda 1917-1988*, 1ª edición, Alianza editorial, México, 1991, p. 58

En 1925, se comenzaron a dictar las primeras acciones en materia de vivienda para el sector público, al ponerse a funcionar un programa de crédito y construcción de vivienda para trabajadores que laboraran en instancias federales, ello dentro de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro que en el año de 1959 se transformaría en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

Con el objeto de institucionalizar la planeación de la Ciudad de México, en 1928 se creó el Departamento del Distrito Federal (DDF) a partir del cual surgen diversas estructuras no burocráticas encaminadas a la planeación de la ciudad, junto con la expedición de leyes, decretos, planes, programas y presupuestos especiales sobre este rubro. El investigador Daniel Hiernaux señala que, antes de la creación del DDF, se habían establecido numerosos mecanismos para enfrenar las necesidades de gestión del espacio urbano que tenían objetivos precisos pero carecían de una conjunción tal que les permitiera ejecutar acciones en forma lógica y coherente.<sup>111</sup>

A partir de la creación del DDF y hasta 1940, se intentó comenzar a poner en marcha medidas que permitieran una mejor organización de la Ciudad de México para contener su inminente crecimiento. En esta tarea, la opinión de los arquitectos fue muy valiosa porque abiertamente expresaron que la Ciudad no respondía a las necesidades de infraestructura que una urbe moderna requiere, como lo eran el transporte y la higiene, situación que exigía la introducción de nueva infraestructura e imponer un reordenamiento bajo el auspicio del Estado Central. El arquitecto más reconocido de la época fue Carlos Contreras, quien tenía un amplio conocimiento de modelos de planificación soviética y se encargó de organizar en 1933 un Congreso Internacional de Planificación en México así como de formular un plan regulador urbano que tuvo su versión final hasta 1940.

La participación del arquitecto Carlos Contreras también fue solicitada para la elaboración de la Ley Nacional de Planeación en 1930, Ley que dio origen a la Ley de Planificación y Zonificación del Distrito Federal y del Territorio de Baja California promulgada el 17 de enero de 1933. A esta Ley de Planificación le siguieron diversas modificaciones y adiciones, destacando la expedición del Reglamento de Arquitectura del Distrito Federal demostrándose una vez más la importancia de la planeación en nuestro país. Igualmente, ha

---

<sup>111</sup> Cfr. HIERNAUX, Daniel, op. cit., p. 234

de señalarse que el equipo que colaboró con el arquitecto Carlos Contreras en la elaboración de la mencionada Ley de Planificación tuvo relación con la formulación del Plan Sexenal 1934-1940.

En 1933, se creó el Banco Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (BANHUOP, que se convertiría en BANOBRAS), cuya función fue iniciar el financiamiento de viviendas instaurando dentro de este mismo organismo al Fondo de las Habitaciones Populares (FONHAPO), además podía emitir y colocar valores y bonos hipotecarios para captar recursos y así poder realizar obras de infraestructura, servicios públicos y, por supuesto, la construcción de viviendas.<sup>112</sup>

En el sexenio del general Lázaro Cárdenas (1934-1940), se echó mano de una política de vivienda enfocada a la incorporación de los inmigrantes rurales a la economía urbana y al aparato político del país, acción que sólo trajo consigo el crecimiento acelerado de la población urbana y la proliferación de asentamientos irregulares así como subdivisiones “piratas” de tierra ejidal a las afueras de la Ciudad, siendo en esta última situación en la que el Estado se limitó a conceder la pertenencia de tierras a los nuevos ocupantes y proveerles de servicios a cambio de una cuota y acceso a la economía urbana.

De igual manera, es durante el sexenio del general Cárdenas en el que se comenzó la formación de las llamadas “colonias proletarias” que eran asentamientos de trabajadores que se ubicaban en tierras que habían sido expropiadas en las afueras de la Ciudad de México. Simplemente en los dos últimos años del sexenio de Cárdenas (1938-1940), el aumento de este tipo de asentamientos fue considerable pues logró que se incorporaran más de millón y medio de metros cuadrados al área urbana, además de que se legalizaron varios asentamientos dispersos localizados principalmente al norte de la misma Ciudad de México que era una zona industrial. Con lo anterior, el gobierno mexicano impulsó el establecimiento de asentamientos caóticos y facilitó la provisión de mano de obra barata, ya que lo que verdaderamente buscaba era incorporar a esos inmigrantes al partido. Dicha política fue seguida por el sucesor de Cárdenas, es decir, por Manuel Ávila Camacho.

A finales del mandato presidencial del General Lázaro Cárdenas, se empezó a dar cuenta de la presencia problemática de asentamientos irregulares en el territorio del Distrito Federal por lo que, en

---

<sup>112</sup> Cfr. ZORRILLA ARENA, Santiago, *50 años de Política Social en México: de Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*, Limusa, 1ª edición, México, 1988, p. 62

aparición, se buscó crear una instancia gubernamental que se dedicara a la atención y solución de ese problema, dando así lugar a una Oficina de Cooperación dentro de la estructura del DDF estando entre sus principales funciones impulsar el establecimiento de nuevas colonias dentro y en la periferia del Distrito Federal, dotándoles de los respectivos servicios públicos así como celebrar contratos de compraventa y expedir títulos de propiedad sobre terrenos que hubiesen sido propiedad del DDF o se hubieran expropiado. En este contexto, para 1941 el Jefe del DDF crea la Oficina de Colonias que, además de las funciones de la Oficina de Cooperación, tuvo la función de regularización de la tenencia de la tierra, quedando adscrita aquella a la Dirección General de Gobernación en 1942.

El crecimiento de la población urbana de todo el país se debió, en gran medida, al que experimentaron la Ciudad de México y otras ciudades mayores del país, aunque todavía hasta antes de 1940 existían extensas zonas deshabitadas o con poca población como en el norte y sureste del territorio mexicano. La consecuencia fue que las principales ciudades de los Estados Unidos Mexicanos estaban muy juntas en el centro y dispersas al norte, y aunque todavía no se formaban subsistemas de ciudades se propiciaron las condiciones para que se diera un acelerado proceso de urbanización a partir de 1940.

A partir de 1940, la economía mexicana experimentó un importante crecimiento a lo que se denominó el “milagro económico mexicano”, mismo que se vio acompañado de una migración masiva a las ciudades. Entre los años de 1956 y 1962, el gobierno mexicano ordenó la construcción de unidades habitacionales que fueron entregadas a líderes sindicales para que éstos las distribuyeran, acción que sería seguida con la creación del Instituto Nacional de la Vivienda en 1954 cuya función era atender los problemas de vivienda relacionados con la gente de escasos recursos aunque en realidad sus resultados fueron simbólicos. Asimismo, el crecimiento de la población urbana dio origen a una clase social media para la que el gobierno mexicano diseñó un mecanismo financiero que le permitiera a esa clase media obtener más fácilmente acceso a la vivienda.

Tal y como se mencionó, el presidente Ávila Camacho continuó con la política de desarrollo urbano que había implementado el General Lázaro Cárdenas, pues en el sexenio comprendido entre 1940 y 1946 se buscó el apoyo político de los inmigrantes a la Ciudad de México a cambio de la legalización de terrenos y la

prestación de servicios, circunstancia que dio lugar al fenómeno del “paracaidismo”.<sup>113</sup> Con este intercambio de “favores”, el Estado Mexicano logró que un vasto segmento del sector popular se incorporara al aparato político. Al mismo tiempo, desde 1940 se logró una cierta estabilidad en la administración de la Ciudad de México gracias a que existió una mayor estabilidad en la permanencia de los regentes: Javier Rojo durante el gobierno del presidente Ávila Camacho, y Fernando Casas durante el sexenio del presidente Alemán Valdés.

En lo referente a la planeación, al iniciarse la década de los cuarenta se elaboró el primer Plan Regulador de la Ciudad de México y se creó su respectiva Oficina como Dependencia de la Dirección de Obras Públicas. También se integró una Comisión Consultiva del Distrito Federal, que fungió como un organismo de participación ciudadana dentro del proceso de planeación urbana.

Ya en el sexenio del presidente Miguel Alemán Valdés (1946-1952), la política de ayuda a la gente de escasos recursos económicos fue muy débil aún considerando que a partir de 1940 con el crecimiento económico se había desarrollado alarmantemente la población urbana. En cambio, el presidente Miguel Alemán brindó más atención al aspecto agrario, pero no de manera favorable porque la política implementada ocasionó que la riqueza del campo se concentrara en pocas manos, situación que impulsó todavía más la migración masiva de gente del campo a la ciudad.

Entonces, aún cuando la concentración territorial en la Ciudad de México se vio favorecida por el fenómeno de auge económico denominado “desarrollo estabilizador” que tuvo como principal impulso la Segunda Guerra Mundial, la función de planificación desafortunadamente careció de atención en parte debido a que los partidarios de la misma perdieron influencia una vez concluido el mandato del presidente Lázaro Cárdenas, circunstancia que también llevó a que no se oficializara en 1940 el plan regulador elaborado por el arquitecto Carlos Contreras.

Al margen, debe comentarse que otra causa que motivó el rápido desarrollo urbanístico en los Estados Unidos Mexicanos fue el auge de la agricultura y la ganadería dado principalmente en el decenio de 1940 a 1950, pero impulsado por el crecimiento del mercado interno y externo del país. También ciudades turísticas como Acapulco, Cuernavaca y Puerto Vallarta, junto con centros de explotación petrolera en la

---

<sup>113</sup> Constituye una modalidad distorsionada del sistema de fraccionamientos populares toda vez que los ocupantes son personas de ingresos muy bajos, no cuentan con la propiedad de la tierra (están concientes de esa ilegalidad) y autoconstruyen sus viviendas, haciendo que su periodo de consolidación sea más largo.

zona del Golfo de México como las ciudades de Poza Rica, Coatzacoalcos y Minatitlán, mostraron un significativo crecimiento acelerado.

En 1950, es emitido un estudio de la Ciudad de México en el que se desvirtuaron totalmente los esfuerzos hechos previamente con respecto a la planeación y se circunscribió a establecer una programación de vialidades. Asimismo, en opinión de diversos autores, todo parece indicar que dicho estudio rigió la política de planeación hasta por lo menos la década de los setentas del siglo XX y, según Daniel Hiernaux, los trabajos del Estado en la Ciudad de México se limitaron a garantizar el funcionamiento del sistema urbano dejando libre curso a las presiones de este sistema pues el Estado consideraba que era al sector privado (quien aportaba el capital) al que correspondía la verdadera planificación y que debían hacerla de acuerdo a sus necesidades.<sup>114</sup>

Por su parte, el presidente Adolfo Ruiz Cortines entre sus políticas de vivienda decidió adoptar una tendencia a combatir el problema del aumento desmedido de la población urbana de escasos recursos producto del acelerado proceso de urbanización, por lo que en 1953, como primera acción, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) comenzó la construcción de viviendas para renta a sus derechohabientes, logrando la construcción de solamente 10 600 viviendas hasta 1962, año en que el IMSS abandonó esta práctica, pero en este lapso destaca la expedición que el IMSS hizo del Reglamento de Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez el 27 de julio de 1956, a fin de impulsar el programa de vivienda.

En segundo término, se ordenó la creación del Instituto Nacional de la Vivienda (INV) en el año de 1954 cuyo propósito era solucionar el problema de las ciudades perdidas que se hallaban dentro de la propia ciudad y también de los asentamientos ilegales que se habían establecido a las afueras de la misma. Sin embargo, el trabajo del INV fue muy pobre debido a que no se le asignaron suficientes recursos económicos lo que ocasionó que su actuar fuera meramente simbólico.

En 1955, inició la construcción de viviendas para militares que se daba por conducto de Pensiones Militares y que más tarde daría lugar a la transformación en el Fondo de Vivienda Militar (FOVIMI) que, junto con el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM), tienen la tarea de

---

<sup>114</sup> Cfr. HIERNAUX, Daniel, op. cit., p. 243

encargarse de la construcción de viviendas para ser rentadas o vendidas. Por su parte, Petróleos Mexicanos (PEMEX) desde 1958 comenzó también la construcción viviendas para sus empleados.

En particular, tratándose del problema de los asentamientos irregulares, el gobierno mexicano en el sexenio de Ruiz Cortines optó por enfrentarlo de manera discrecional en virtud de que así no tenía que prometer una solución general toda vez que de pretender alcanzar dicha solución implicaría tener la posibilidad de disponer de suficientes recursos económicos pero ciertamente eso no era viable. Entonces, la política adoptada oscilaba entre un “dejar hacer” para permitir el establecimiento de asentamientos irregulares, o bien podía escoger actuar en forma represiva o “*bulldozer*”, e incluso tomar la postura de “benefactor” abriendo la posibilidad de regularizar la tenencia de la tierra más que nada para ganar la confianza de la gente que conformaba el sector que habitaba dichos asentamientos.

Durante el gobierno del presidente Adolfo López Mateos (1958-1964), se estableció un mecanismo financiero para facilitar a la clase media el acceso a la vivienda pero, por otro lado, adoptó una política de tipo “*bulldozer*” con la población de escasos recursos para controlar y desanimar el crecimiento de los asentamientos irregulares, ello aún cuando las condiciones de vida de la población en general habían sufrido deterioro y la demanda de vivienda también se había incrementado. Una de las razones por las que se usó esta política fue porque el sector manufacturero no se expandió de forma lo suficientemente dinámica como para absorber incluso a la población urbana existente. A pesar de ello, en 1959 el ISSSTE, en sustitución de la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, comenzó el ofrecimiento de créditos para la adquisición de inmuebles con o sin construir, así como préstamos hipotecarios y arrendamientos de viviendas a bajo costo.

En materia de vivienda, es en el año de 1964 en que la política sobre este rubro recibió un fuerte impulso por parte del Gobierno Mexicano al expedir el Programa Financiero de Vivienda, mismo que originó la creación de dos fideicomisos del Banco de México que fueron el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), cuya función consistía en aprobar y garantizar inversiones que hacía la banca privada en vivienda de interés social bajo un marco legal perfectamente delineado por el gobierno federal. Sin embargo, el acceso a las viviendas construidas con recursos provenientes de dichos fideicomisos era sumamente restringido, pues

únicamente quien tenía ingresos lo suficientemente altos como para garantizar el empréstito podía entrar en los planes de venta de este tipo de viviendas.<sup>115</sup>

La instalación de asentamientos irregulares se convirtió en una vergüenza para el Estado Mexicano, ya que no encajaba con la imagen de un alto nivel de modernidad y de prosperidad económica que deseaba proyectar. Asimismo, gran cantidad de personas fueron presa de fraccionadores que vendían lotes en los que no había servicios públicos ni tampoco se instalaban. Al inicio del gobierno del presidente Gustavo Díaz Ordaz en 1964 la población mexicana era, en su mayoría, urbana y aún cuando se apreciaba una notable conciencia política por parte de la población, el Estado Mexicano mantuvo la política de “*bulldozer*” que había implementado el presidente López Mateos.

En general puede señalarse que, desde 1940 hasta por lo menos los dos primeros años del mandato del presidente Díaz Ordaz, el Estado Mexicano eligió adoptar una política que creara un ambiente de tranquilidad encaminado al crecimiento económico, en lugar de engendrar conflictos que pusieran en riesgo su estabilidad. Es así como el Estado Mexicano buscó consolidar la administración urbana conservadora que además le sirviera como instrumento de poder presidencial, situación que claramente se reflejó con la llegada y consolidación en el poder en 1952 del regente Ernesto Uruchurtu a quien se le apodó el “Regente de Hierro”, y se encargó de programar acciones, invertir, organizar, permitir y prohibir sin un plan regulador que lo respaldara.

Al observarse también durante la década de los sesenta del siglo XX un intenso crecimiento demográfico principalmente en la Ciudad de México, poco a poco la mancha urbana se fue extendiendo horizontalmente y, en consecuencia, destapó la necesidad de contar con un transporte colectivo masivo. En virtud de ello, se decidió construir el Transporte Colectivo Metro que comenzó a funcionar en 1968 y significó una victoria de los ingenieros sobre los urbanistas quienes defendían la idea de planificar de manera conjunta y no sectorial. De igual forma, fue notoria la dependencia que existió entre el Departamento de Planificación del DDF y la Dirección de Obras Públicas.

---

<sup>115</sup> Cfr. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Necesidades esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al año 2000*, Tomo 3 Vivienda, 4ª edición, Siglo Veintiuno editores y Coplamar, México, 1990, p. 76

Entonces al mismo tiempo, el Gobierno Mexicano se dio cuenta de todos los problemas derivados del proceso de urbanización, por lo que decidió crear un sistema normativo referente a los asentamientos humanos y al ordenamiento territorial, impulsando una actuación conjunta entre los diversos sectores que constituyen la sociedad como lo son el público, el social y el privado, bajo la rectoría del Estado. Dicho marco normativo se conforma de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Estatales y las leyes reglamentarias de la materia, en virtud de que las autoridades de los tres niveles de gobierno deben trabajar en forma concurrente desde los puntos de vista político, técnico, administrativo, de control y represivo.

En el ámbito del Distrito Federal, en 1970 se expidió una nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal en la cual se creó la Dirección General de Promoción de la Habitación Popular cuyas funciones fueron: colaborar con las demás instancias de gobierno para solución de los problemas relativos a la habitación popular, con la elaboración de programas para la construcción de unidades habitacionales, administrando las que estaban a cargo del Distrito Federal; regularizar la tenencia de la tierra; y tramitar todo asunto sobre colonias del Distrito Federal que se hubiesen iniciado en la Oficina de Colonias, la cual en 1971 se transformó en la Subdirección de Colonias.

Asimismo, en 1972 se reformó nuevamente la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal con el propósito de marcar las diferencias entre la elaboración de programas, ejecución y administración de unidades habitacionales y la regeneración urbana a cargo de la Dirección General de Promoción de la Habitación Popular, creándose así la Procuraduría de Colonias Populares.

El escritor Adrián Guillermo Aguilar explica que, en el periodo de 1940 a 1970, fue posible observar una tendencia concentradora territorial, fundamentalmente en la Región Centro del país, debido a la adopción del modelo económico de la Industrialización Sustitutiva de Importaciones que logró que los Estados Unidos Mexicanos alcanzara un alto crecimiento económico. Sin embargo, esta situación hizo decrecer la actividad agrícola pues comenzó un rápido crecimiento de la población urbana como consecuencia del éxodo de gente a las ciudades donde se encontraban los establecimientos industriales. En el caso de la Ciudad de México, ésta se convirtió en el centro urbano más importante e influyó en aspectos tales como el social, económico,

político y cultural; basta con decir que para 1970 la Ciudad de México concentraba el 19% de la población total del país y su producción industrial representaba el 46% de la total.<sup>116</sup>

De la misma manera, el tratadista Guillermo Aguilar narra que la política regional en el periodo en comento fue muy limitada y que sólo se orientó a dos tipos de programas: 1) Los programas relativos a la colonización y explotación de recursos naturales; y 2) Los que favorecieron el proceso de industrialización. En cuanto al primer tipo de programas, destaca el Programa de Cuencas Hidrológicas implementado entre los años de 1946 y 1952 que tenía como objetivo reducir la concentración urbana mediante la ampliación de la frontera agrícola y la relocalización de unidades industriales y fuerza de trabajo en la Ciudad de México, pero dicho programa no surtió el efecto esperado.

En cuanto al segundo grupo de programas, se caracterizaron por incentivar la industria con el otorgamiento de créditos a fin de reducir igualmente la concentración de las mismas en la Ciudad de México. Como ejemplos de este grupo de programas, se pueden aludir la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias que operó entre los años de 1941 a 1975, y el Fondo de Garantía para la Promoción de Industrias Medianas y Pequeñas creado en 1953, mismos que en lugar de favorecer la desconcentración industrial en la Ciudad de México tuvieron un efecto inverso, pues en el caso de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias se otorgó la exención de impuestos a más de 700 empresas de las cuales el 60% se ubicaba en el Distrito Federal y el Estado de México; y por lo que hace al Fondo de Garantía, los recursos de éste fueron destinados en su mayor parte a la Ciudad de México, que fueron del 60% al inicio del periodo al 35% cuando finalizó ese periodo.<sup>117</sup>

Por su parte, el autor Luis Unikel escribe que de manera genérica el rápido proceso de urbanización experimentado en los Estados Unidos Mexicanos en el periodo de 1940 a 1970 tuvo sustento con el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, en virtud de que gracias a ella se impulsó el desarrollo industrial trayendo un vigoroso desarrollo económico al interior del país en la búsqueda de satisfacer las necesidades que la oferta exterior no cubría, mismo que tuvo como principal escenario a la Ciudad de México. A pesar de ello, la Segunda Guerra Mundial también trajo crecimiento de ciudades fronterizas del norte porque se convirtieron

---

<sup>116</sup> Cfr. AGUILAR, Adrián Guillermo (coordinador), op. cit., p. 32-33

<sup>117</sup> Cfr. Ibidem, p. 34

en centros de servicios, diversión y comercio para millones de soldados norteamericanos que se encontraban al sur de los Estados Unidos de América.

Para 1970, la población que habitaba las ciudades continuaba siendo de escasos recursos, pero definitivamente ya no se trataba de inmigrantes recién llegados sino que ya se estaba ante la segunda o tercera generación con respecto a aquellos primeros ciudadanos. Esta población urbana de segunda y hasta tercera generación, contaba entonces con una mejor educación, organización y una conciencia política más amplia. Al mismo tiempo, la nueva clase media tenía la esperanza de mejorar sus condiciones de vida al igual que el sector empresarial buscaba mantener e incrementar su posición privilegiada.

Como un primer paso para dar atención a la necesidad de vivienda del sector popular, se decidió reformar el artículo 123 fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal del Trabajo en la parte conducente de forma simultánea, para dar cabida a la creación de la más importante institución de vivienda en nuestro país, es decir, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT). La instauración del INFONAVIT tuvo que recorrer un largo camino de negociaciones que, irónicamente, fue resultado del acuerdo entre el sector privado y el sector obrero, que comenzara en 1971, mediante la intervención de la V Comisión Nacional Tripartita que presentó las propuestas de reforma al Presidente de la República el 2 de diciembre de 1971, y al Congreso de la Unión el 22 de diciembre del mismo año.

La V Comisión Tripartita, buscaba el establecimiento de un mecanismo permanente para proveer vivienda, entonces las reformas concertadas al artículo 123 fracción XII de la Constitución Política y a la Ley Federal del Trabajo terminaron por disponer la creación de un fondo para la vivienda el cual daría lugar a la creación del INFONAVIT cuya función sería el financiamiento para la adquisición de viviendas. Por otro lado, en 1972 se creó el Fondo de Vivienda del ISSSTE al que también se conoce como FOVISSSTE.

Particularmente hablando de la Ciudad de México, durante el sexenio del presidente Luis Echeverría se sucedieron eventos importantes relacionados con la planeación, mismos que a continuación se enlistan:<sup>118</sup>

- a) En diciembre de 1970 se ordenó la refuncionalización del Distrito Federal, lo cual implicó recomponer la división política quedando en 16 Delegaciones Políticas, eliminando los cuarteles del

---

<sup>118</sup> Cfr. HIERNAUX, Daniel, op. cit., p. 245

centro e imponiendo una estructura administrativa homogénea para todo su espacio urbano. Sin embargo, tal medida no proporcionó una solución al problema de la conurbación con el Estado de México que desde 1970 ya comenzaba a ser considerable;

- b) En 1971 se reforma y adiciona la Ley de Planificación del Distrito Federal que no había sufrido cambios desde 1953;
- c) En 1975 se crea un Consejo Consultivo que funcionaría como mecanismo de auscultación del Estado, pero en poco tiempo sería manipulado por el partido en el poder;
- d) Se separa el Departamento de Planificación de la Dirección General de Obras Públicas para que en 1975 se establezca la Dirección General de Planificación;
- e) En 1976 se expiden la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, el Reglamento de Zonificación de Usos de Suelo junto con el decreto de un plan director por el equipo de la directora de Planeación del DDF Ángela Alessio Robles; y
- f) También en 1976 se crea la zona conurbada alrededor de la Ciudad de México con el objeto de que se encargara de la toma de decisiones sobre el conjunto del área urbana.

Todas las medidas mencionadas se derivaron fundamentalmente de otras que se habían puesto en marcha a nivel nacional que, a su vez, fueron resultado de las recomendaciones o hasta presiones de importantes organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas y del Banco Mundial respecto al futuro de la urbanización en países subdesarrollados como los Estados Unidos Mexicanos.

A pesar de haberse implementado todas aquellas medidas para el control de la urbanización en la Ciudad de México, lo cierto es que no se obtuvieron los resultados esperados en razón de que varias décadas atrás a este rubro no se le prestó la atención necesaria. En apariencia, con estas medidas los urbanistas recobraron un poco de su prestigio social, pero su participación se circunscribió a la elaboración de planes que quedaron sólo como declaraciones ideológicas al no poderse llevar a la práctica importantes tareas como la de descentralizar a la Ciudad de México y fomentar el desarrollo regional.

Resulta conveniente mencionar el papel del Estado de México como integrante de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, pues debido al proceso de expansión de la Ciudad de México hacia los municipios colindantes del Estado de México se decidió crear en 1971 el Instituto de Acción Urbana e

Integración Social (AURIS) que intentó concentrar sus esfuerzos en la planeación del espacio metropolitano. Ello dio lugar a la expedición de varios planes y programas para diversas zonas: el N-Z-T (Naucalpan, Zaragoza y Tlalnepantla), el de Nezahualcóyotl, el T-T-CH (Teotihuacan, Texcoco y Chalco), el de Cuautitlán Izcalli, entre otros, a los que se sumaron programas y proyectos sobre transporte y vivienda que conjuntamente establecieron la pauta para formular un Sistema de Planeación Metropolitana del Estado de México.<sup>119</sup> Posteriormente, se crearon en el Estado de México otras instituciones encargadas de la regularización de la tenencia de la tierra como lo fueron el Programa de Regeneración Integral de la Zona Oriente (PRIZO) en 1971, la Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM) en 1982 y la Comisión Estatal de Reservas Territoriales (CERT), además se puso en marcha el Plan Sagitario entre 1976 y 1981 con el mismo fin.

Según el autor Narciso Sánchez Gómez, el concepto de *desarrollo urbanístico* se introdujo en el sistema jurídico mexicano a partir de que se hicieron reformas y adiciones a los artículos 27 párrafo tercero, 73 fracción XXIX-C y 115 fracción V de la Constitución Política Federal el 6 de febrero de 1976 durante el gobierno del presidente Luis Echeverría. Entonces, el artículo 27 párrafo tercero estableció que la Nación podía imponer a la propiedad privada las modalidades que dictara el interés público, así como regular en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales que sean susceptibles de apropiación para lograr el desarrollo equilibrado del país, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, al igual que adoptar medidas tendientes a ordenar los asentamientos humanos para planear y regular el crecimiento de los centros de población. Como consecuencia de estos preceptos constitucionales, se expedieron varias leyes reglamentarias para los tres niveles de gobierno, siendo la más importante en esta materia la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1976, que se enfocó a delimitar las esferas de acción del Estado Mexicano en esta materia. Por lo que concierne al artículo 115 constitucional, los referidos cambios se centraron en la regulación de los asentamientos humanos y desarrollo urbano en el ámbito municipal.

---

<sup>119</sup> Cfr. IRACHETA, Alfonso, “Los problemas del suelo y la política urbana en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México”, en BENITEZ ZENTENO, Raúl y José Benigno Morelos (compiladores), *Grandes Problemas de la Ciudad de México*, Colección Desarrollo Urbano “Desafíos de una Gran Metrópoli”, 1ª edición, Plaza y Valdés editores, México, 1988, p. 48.

Conforme a la opinión del autor José Antonio Aldrete-Haas, la LGAH de 1976 se expidió con el objeto de facilitar la regularización de tierras a favor de la población urbana de escasos recursos abriendo también la posibilidad al Estado de intervenir en el mercado de bienes raíces. Poco antes, se habían implementado otras medidas en materia de vivienda como la transformación del Instituto Nacional de la Vivienda al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda (INDECO) en 1971 y la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) en 1974, teniendo ambas instituciones facultades para regularizar la tierra.

También fueron creadas instituciones similares en la Ciudad de México como la Procuraduría de Colonias Populares en 1972; el FIDEURBE en 1973, que era un fideicomiso para integrar al desarrollo de la Ciudad de México los asentamientos irregulares establecidos en zonas ejidales y comunales; la Dirección General de Habitaciones Populares (DGHP) en 1977 pasó a formar parte de la Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR) del DDF; la Dirección del Área de Recursos Territoriales (DART) en 1978 para la consecución de los programas y metas de la CODEUR; la Dirección General de Recursos Territoriales en 1983 y la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT) en 1984. Sin embargo, como resultado de un intenso antagonismo entre el sector privado y el Estado Mexicano derivado de las políticas puestas en marcha para apaciguar las exigencias sociales en materia de vivienda, principalmente del sector obrero y campesino, junto con una reforma fiscal propuesta en 1970 que pretendió evitar la concentración de riqueza en pocas manos,<sup>120</sup> la LGAH no se aplicó totalmente.

Desde que comenzaba el año de 1976, se rumoraba la preparación de una reforma urbana radical que contemplaba que las familias sin hogar serían ubicadas en casas grandes o donde hubiera cuartos adicionales; que se iban a expropiar jardines privados para la construcción de vivienda pública y que los dueños de más de una casa estarían obligados a vender una de sus propiedades. Por tanto, al expedirse la LGAH en mayo de 1976, el sector privado volvió a estallar en inconformidades argumentando que se estaba violentando la garantía de propiedad privada al legalizar las expropiaciones. A pesar de estas manifestaciones, el tratadista

---

<sup>120</sup> Esta reforma fiscal buscaba reestructurar la recaudación de impuestos aumentando el impuesto sobre ingresos personales e ingresos corporativos, además de crear un impuesto que gravaría las ganancias, los bienes de lujo y el consumo en hoteles, restaurantes y centros nocturnos, y un impuesto especial sobre bienes raíces. Aunado a ello, el antagonismo se intensificó en razón de que la iniciativa de la ley que contemplaba dicha reestructuración no fue “consultada” previamente con el sector privado antes de enviarse al Congreso de la Unión.

Aldrete-Haas opina que realmente la reforma urbana no era tan extrema pues con la LGAH se intentaba evitar la anarquía y el liberalismo en el mercado inmobiliario y detener la concentración del control que unos cuantos tenían del suelo urbano.<sup>121</sup>

El motivo de esta estrategia, fue que la magnitud del problema de los asentamientos irregulares y otros problemas urbanos derivados era bastante grande. Por ejemplo, según algunos datos revelan que en 1977 el gobierno de la Ciudad de México estimaba que el valor catastral de los lotes sujetos a impuestos era de alrededor de 314 mil millones de pesos y al ser el impuesto predial el que aportaba el 64% del presupuesto de la ciudad, se puso de manifiesto que la mayor parte de los lotes no pagaba impuestos porque en 1976 tan sólo se recaudaron 15 mil millones de pesos y 29 461 millones en 1978 por este concepto. Asimismo, se determinó que cerca de 6 millones de personas vivían en 514 asentamientos ilegales que ocupaban 3 400 hectáreas del suelo del Distrito Federal.<sup>122</sup>

Al tiempo que la política implementada por el presidente Luis Echeverría para controlar el suelo urbano intentaba eliminar el manejo anárquico del mercado inmobiliario y el fortalecimiento del Estado en este rubro, también buscó que los sectores beneficiados cubrieran su “cuota” económica y política toda vez que el Estado Mexicano no contaba en ese momento con el apoyo del sector privado. De esta manera, el gobierno del presidente Echeverría se caracterizó por el aumento en la producción de viviendas, dando especial atención a la provisión de viviendas a la población urbana de escasos recursos, y cuando se llevaba a cabo la regularización de tierras el Estado Mexicano argüía que únicamente pretendía otorgar la propiedad de la tierra y prestar los servicios públicos necesarios para la mejora de la calidad de vida de los habitantes.

Para dar cuenta de la magnitud que ya representaba el problema de los asentamientos humanos irregulares, se estimó que en 1975 cerca del 40% de la población del Distrito Federal habitaba lotes ejidales y comunales con tenencia irregular, lo cual significaba una suma de 3.1 millones de habitantes en 585 mil lotes. En 1978, la cifra de lotes irregulares había aumentado pues, según el entonces Departamento del Distrito Federal, existían ya 500 colonias populares en situación irregular dando un total de 700 mil lotes de los que el

---

<sup>121</sup> Cfr., ALDRETE-HAAS, José Antonio, op. cit., p. 78

<sup>122</sup> Cfr. Ibidem., p. 78 y 79

60% (420 mil) eran tierras comunales, el 30% (210 mil) tierras ejidales y el 10% (70 mil) eran tierras privadas.<sup>123</sup>

De acuerdo con el autor Narciso Sánchez Gómez, en 1976 también se expidió una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que entró en vigor el 1° de enero de 1977, con el objeto de crear una Dependencia que se encargara de la formulación y conducción de la política general de asentamientos humanos del país, al igual que llevara a cabo la planeación de la distribución de la población, el ordenamiento territorial, conducir los programas de vivienda y dictar lineamientos generales para el desarrollo urbano de los Estados Unidos Mexicanos. Fue así como se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que se transformaría en 1992 en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) para posteriormente pasar a ser la que hoy conocemos como Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).<sup>124</sup>

Otras leyes reglamentarias que se han expedido a partir de las reformas y adiciones constitucionales mencionadas y que tienen que ver con la regulación de los asentamientos humanos, la vivienda, el desarrollo urbano, servicios y obras públicas, protección al ambiente y modalidades a la propiedad inmobiliaria, son: Ley Federal de Vivienda, Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley Federal de Expropiación, Ley Agraria, Ley General de Salud, Ley General de Población, Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos, Ley de Aguas Nacionales, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de Turismo, así como legislación en materia de comunicaciones y transportes y la legislación relacionada a todos estos rubros tanto a nivel Estatal, del Distrito Federal y de los municipios.

Durante el mandato del presidente José López Portillo (1976-1982), se adoptaron diversas medidas en materia de vivienda y planeación, como lo fueron la creación de la SAHOP que tuvo como marco jurídico la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, asignándole la función de planear los asentamientos humanos y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Vivienda, constituyéndose como cabeza del sector de asentamientos humanos y quedando su dirección a cargo del

---

<sup>123</sup> Cfr. IRACHETA, Alfonso, op. cit., p. 56

<sup>124</sup> Cfr., SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Derecho Ambiental y Desarrollo Urbano*, op. cit., p. 83

urbanista Pedro Ramírez Vázquez. Asimismo, la planeación urbana recayó en urbanistas y arquitectos, situación que motivó la salida de Ángela Alessio Robles de la Dirección General de Planificación del DDF.

Al establecerse la SAHOP, la planeación del espacio físico tomó una importancia crucial dentro de la política de vivienda sobre todo porque tenía a su cargo la operación de los Planes de Nacionales de Desarrollo Urbano y de Vivienda que se formulaban dentro del marco de la LGAH. En 1978, se emite el primer Plan Nacional de Desarrollo Urbano que contemplaba varios programas sectoriales, entre ellos uno de vivienda, y el objetivo de dicho Plan era la mejora de la situación que imperaba entre la población de escasos recursos económicos con la coordinación de los programas de vivienda que ya existían junto con la participación de los beneficiarios. Asimismo, el Plan intentó promover el desarrollo comunitario y las cooperativas de vivienda, pues en los programas de vivienda se proponía dotar de servicios públicos a los lotes e impulsar la mejora de los mismos a través de un mecanismo de autoayuda; además se buscó una mayor coordinación entre los organismos administrativos que tenían a su cargo desempeñar todas las funciones concernientes al rubro de vivienda.

Sin embargo, los planes y programas de vivienda emitidos durante el gobierno del presidente López Portillo no surtieron el efecto esperado en razón de que eran más retóricos que reales, por lo que la construcción de viviendas y la regularización de tierras se dio en menor grado que en el gobierno del presidente Echeverría. Según el autor Aldrete-Haas el hecho de que la formulación de planes y programas en el rubro de vivienda no se materializaran se debió, en parte, a la recesión económica que sufrió el país en el periodo de 1976 a 1978 y a un tratado firmado con el Fondo Monetario Internacional (FMI).<sup>125</sup>

En 1979, es emitido un nuevo Plan General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal con el apoyo de la SAHOP, un plan director al que se le adjuntaron otros planes parciales referidos a cada una de las Delegaciones del propio Distrito Federal, pero posteriormente ya no se presentaron mayores cambios en la planeación del Distrito Federal. Por otra parte, en 1981 a nivel Federal se creó el Fideicomiso del Fondo Nacional para las Habitaciones Populares (FONHAPO), producto de las modificaciones hechas a las bases de

---

<sup>125</sup> Cfr., ALDRETE-HAAS, José Antonio, op. cit., p. 83. Se trató de un Acuerdo firmado en 1977 por el entonces Presidente de la República José López Portillo con el FMI en el que se comprometió a limitar: el endeudamiento público, el medio circulante, el gasto público, el crecimiento del sector paraestatal de la economía, así como fijar topes a los aumentos de salario y liberalizar el comercio exterior.

la organización y operación del FONHAPO instaurado en 1933, que era un organismo financiero independiente y sustituyó al INDECO.

Con relación a la población, en la década de los ochenta la distribución de la misma era alarmantemente desigual pues en tan sólo 3 ciudades del país se concentraba más de la cuarta parte de los habitantes, como se muestra a continuación: en la Ciudad de México 13.2 millones, en Guadalajara 2.2 millones y 1.9 millones en Monterrey, haciendo un total de 17.3 millones de personas, ello tomando en consideración que la población total en ese entonces era de 66 millones de habitantes y ciudades como Puebla, León, Ciudad Juárez y Tijuana apenas albergaban entre 500 mil y 1 millón de personas.

Al entrar en funciones el presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), recibió al país con una crisis económica y de corrupción bastante grave y a punto de desencadenarse también una crisis política. Lo anterior, motivó que las políticas de vivienda se relegaran a un segundo término, dando prioridad al mantenimiento del nivel de los salarios así como su valor adquisitivo.

Sin embargo, entre las primeras acciones del Presidente De la Madrid fue la reforma a la Ley de Planeación que estaba vigente desde 1930 y había caído en el olvido. Dicha reforma, dio pie a la instauración del Sistema Nacional de Planeación Democrática por medio del cual se institucionalizó la corresponsabilidad en los diferentes órdenes de gobierno e instituciones públicas con un proceso de planificación y programación que intentó definirse por niveles. Asimismo, se asigna el calificativo de *Plan* al Plan Nacional de Desarrollo y a los respectivos planes estatales, con excepción del Distrito Federal pues éste sólo podía contar con un “programa” director toda vez que el Plan Nacional de Desarrollo de 1983 contenía un capítulo sobre el área metropolitana de la Ciudad de México.

En 1982, producto de la crisis económica que enfrentaban los Estados Unidos Mexicanos, se suscitaron varias consecuencias que hicieron poco atractiva a la Ciudad de México. Por ejemplo, entre los años de 1982 y 1986 la industria de la construcción arrojó tendencias negativas lo que al mismo tiempo aumentó la tasa de desempleo urbano y la inflación, haciendo más cara la vida en la Ciudad, además de que la inversión pública disminuyó en todos los sectores. Todos estos factores influyeron en la disminución de la inmigración a la Ciudad de México y del índice demográfico.

Al ser emitido el Plan Nacional de Desarrollo de 1983, se crea un marco de propuestas sobre la planeación de la Ciudad de México que comienza a dar sus primeros frutos con la constitución de la Secretaría de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica y la aprobación del Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y de la Región Centro, el cual tenía dos propósitos básicos: 1) El reordenamiento del crecimiento de la Ciudad de México de manera conjunta con su zona metropolitana; y 2) El impulso al desarrollo rural integral y fortalecimiento de las ciudades medias de la Región Centro.

Entre las acciones que pueden destacarse en materia de vivienda durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid son la aprobación de la Ley sobre la Vivienda el 7 de febrero de 1984 y de un Programa Nacional de Vivienda que consideraba la ejecución de mil “acciones” para la construcción de viviendas al día, premisa que fue totalmente desacreditada cuando el propio Gobierno Mexicano aclaró que una de esas acciones podía consistir en la reparación de una ventana o la construcción de una cocina.

La situación que se enfrentaba durante este periodo se vio agravada con el suceso del sismo de 1985 que afectó a la Ciudad de México, los Estados de Jalisco y Guerrero, ya que con esta catástrofe la población urbana de las ciudades afectadas aumentaron su petición de vivienda. El gobierno de la Ciudad de México, tuvo que poner en marcha un programa emergente especial al que llamó “Renovación” para resolver esa situación y, según cifras oficiales, este programa absorbió el 75% de los recursos que se le habían asignado al FONHAPO en 1986.

Aquí vale la pena hacer un paréntesis de que la tragedia acontecida con el terremoto de 1985, si bien su magnitud fue impresionante en términos naturales, lo cierto es que también en gran medida la tragedia material pudo evitarse o reducirse. Consecuentemente, hicieron falta dos cosas muy importantes: planeación y observancia de las normas jurídicas existentes, pues en cuanto a la planeación jamás se elaboraron leyes, planes y programas en materia urbana que permitieran la construcción de edificios de manera tal que resistieran desastres naturales como un terremoto; por otro lado, las escasas normas en materia urbana que en ese entonces estaban vigentes no se acataron y un claro ejemplo fueron las múltiples violaciones al Reglamento de Construcciones del Distrito Federal y a la Ley de Obras Públicas, mismas que curiosamente fueron practicadas por autoridades del Gobierno Federal y del entonces DDF, pero de las que nunca se

esclareció si se trató de un problema de impericia, negligencia o corrupción situación que tampoco reveló ni castigó a los culpables de ello.

Después del terremoto de 1985, todo parecía indicar que el Gobierno Federal debería tomar las medidas pertinentes para lograr una mejor planeación urbana que impidiera la repetición de los mismos errores que desembocaron en la tragedia material y humana del terremoto. Desafortunadamente, las medidas no fueron las esperadas pues lo más que se logró es la reconstrucción de viviendas (como nunca antes en la historia del país) con recursos provenientes del extranjero (del Fondo Monetario Internacional, lo que incrementó aún más la deuda externa) y del sector privado interno, además de haber hecho reformas al Reglamento de Construcciones del Distrito Federal en el que mandaba realizar los diseños de los edificios considerando altos niveles sísmicos y no construir en los lugares donde se habían colapsado edificios, pero desafortunadamente de poco sirvieron estas nuevas disposiciones ya que continuaron violándose como antes del acontecido terremoto.

Con la desgracia ocurrida a raíz del terremoto de 1985, únicamente salió a la luz la incapacidad del Gobierno Mexicano para enfrentar situaciones caóticas y sobre todo para cumplir correctamente la normativa en materia de planeación y desarrollo urbano. El propio presidente Miguel de la Madrid, admitió que la situación los rebasó (refiriéndose a él y su gabinete), dejando al descubierto la falta de un plan global de acción frente a los desastres naturales, los verdaderos intereses de sus colaboradores y la falta de coordinación entre los mismos ya que ni siquiera en el Congreso de la Unión se lograban acuerdos para poder emitir un decreto de emergencia toda vez que lo único que clamaban los legisladores era el congelamiento de rentas y la suspensión de juicios de desahucio, pero nunca se ocuparon de dividir los asuntos sobre la “reconstrucción” de la Ciudad en comisiones.

Otra situación que agravó la ya de por sí avanzada problemática de los asentamientos irregulares fue que, debido a la enorme destrucción de viviendas, hubo gran cantidad de damnificados mismos que al buscar cubrir su necesidad de vivienda migraron a la periferia de la Ciudad de México pero hacia zonas altamente riesgosas (como barrancas o laderas) o zonas de reserva ecológica, lo cual fue permitido y tolerado por el gobierno en turno ya que en esos instantes la prioridad era reconstruir las zonas afectadas por la catástrofe y no concentrar esfuerzos en desalojar a la gente que se instalaba en las áreas mencionadas. A lo anterior, ha de

añadirsele el hecho de que integrantes de agrupaciones de corte político se aprovecharon de las circunstancias al ser éstas las que comenzaron la invasión de predios en dichas áreas y las vendieron a la gente necesitada de un lugar donde establecer su vivienda, como el caso de la agrupación denominada “Antorcha Campesina”. Entonces, lo que aquí cabe destacar es que en ningún momento el Gobierno en turno mostró interés en atacar de fondo e intervenir materialmente para frenar este tipo de invasiones pues era evidente que se trataba de establecimientos altamente riesgosos y al margen de la ley, lo cual hasta la fecha continúa presentando consecuencias desfavorables.

También en 1985, se emite el Programa de Reordenamiento Urbano y Protección Ecológica (en adelante PRUPE) que revelaba que la Ciudad de México no era funcional para el desarrollo de diversas modalidades del capital, además de que ya hacía notar los problemas derivados por la contaminación entre los que destaca el impacto a la productividad y a la salud pública. El PRUPE contenía las siguientes líneas de acción: 1) Constitución de reservas naturales para la protección ecológica; 2) Creación de centros urbanos y zonas de regularización de desarrollo urbano; 3) Reorientación del crecimiento de la población hacia ubicaciones más convenientes en la región centro del país, y 4) Reorganización territorial y urbana de las Delegaciones del DDF. Además, este programa requería de instrumentos legales, reglamentarios y normativos, tales como modificaciones a la Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal, revisión al conjunto de reglamentos en materia urbana, elaboración de programas para el desarrollo urbano y ecología. La desventaja del PRUPE fue que realmente no era un programa director sino únicamente una declaración de intenciones que, lejos de tener un carácter técnico, lo tuvo de carácter político a lo que se suma el hecho de que la SEDUE y el público en general mostraron rechazo al PRUPE.

Por otra parte, desafortunadamente el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal o Programa Director que se publicó en 1982 no fue modificado por casi tres años ni tampoco las autoridades emprendieron las acciones plasmadas en dicho programa pues funcionarios menores continuaron autorizando construcciones sobre la base del programa anterior. Hasta 1987, se publica un nuevo Programa Director que buscó reflejar un cambio parcial de conceptualización en lo relativo al urbanismo metropolitano, ello se vio acompañado de otras medidas administrativas aplicadas por el DDF que estaban encaminadas a establecer un

control sobre la Ciudad de México con la utilización de elementos técnicos dentro de la propia administración y dejando de lado el carácter político en la toma de decisiones.

En lo relativo a las acciones de regularización de la tenencia de la tierra, para 1986 el DDF calculó que la cifra de lotes irregulares había disminuido a 300 mil, comparando con las cifras de 1978, de los cuales el 25.2% eran tierras privadas, el 49.56% eran tierras y unidades habitacionales del mismo DDF, y el 33.5% eran tierras ejidales y comunales. Todos estos lotes se encontraban dentro de una superficie de 11 126 hectáreas y afectaban a 1.6 millones de habitantes, pero el estimado elaborado entre los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México arrojó que concretamente eran 4 392 hectáreas las que se hallaban con tenencia irregular. Entonces, la disminución de lotes irregulares se debió a que el DDF entre los años de 1978 y 1986 regularizó 262 480 lotes, beneficiando aproximadamente a 1 377 000 habitantes.

A manera de conclusión, el arquitecto Alfonso Iracheta escribe que la regularización de la tenencia de la tierra esencialmente es un proceso correctivo que legaliza y que, a pesar de los cambios cualitativos sobre la presencia de asentamientos irregulares, las acciones del Estado Mexicano no han respondido pertinentemente a la atención del problema. Según el arquitecto Iracheta, el desarrollo de los asentamientos humanos irregulares puede ser visto en dos etapas: 1) Una primera etapa comprendida entre 1960 y 1970 en la que predominó el espontaneísmo, la prácticamente nula intervención del Estado y donde el problema, cuantitativamente hablando, era manejable; y 2) La segunda etapa que transcurrió de 1970 a 1987, caracterizada por la generalización en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México de la presencia de colonias populares, con una importante acción estatal pero estableciendo la masificación de los asentamientos irregulares como un modo “normal” de hacer urbanismo por parte de grupos mayoritarios de la metrópolis.<sup>126</sup>

Retomando la opinión del autor Adrián Guillermo Aguilar, él indica que en el periodo que transcurrió entre 1970 y 1990 se pudo observar una tendencia desconcentradora como resultado de la aplicación de diversas políticas por parte del Estado Mexicano que pretendían solucionar los problemas de disparidad regional y la concentración económica en las grandes ciudades, ello mediante la creación de múltiples organismos y planes de desarrollo. Junto con este tipo de políticas, el proceso desconcentrador se vio favorecido debido a una dispersión intrarregional producto de la crisis económica sufrida en la década de los

---

<sup>126</sup> Cfr., IRACHETA, Alfonso, op. cit., p. 69

80's del siglo XX que al mismo tiempo motivó un descenso en el número de personas que migraban a la Ciudad de México, además de que se adoptó un modelo económico exportador que contribuyó a la formación de un patrón espacial menos concentrado.<sup>127</sup>

En el caso de los instrumentos de política territorial, dentro del periodo en comento se identifican tres tipos: 1) Los planes sectoriales con implicación regional; 2) La política urbano-regional a nivel nacional; y 3) Los planes de regiones específicas con medidas de descentralización administrativa.<sup>128</sup> Para el primer tipo de instrumentos, puede mencionarse al Programa de Ciudades y Parques Industriales que consistía en conceder varios estímulos fiscales para diferentes zonas del país con la intención de impulsar la desconcentración que se estaba viviendo en la Ciudad de México, pues dentro de ésta los incentivos eran muy bajos. A pesar de esta medida, no se logró la meta deseada porque los empresarios, al no querer descentralizarse, buscaron establecer sus negocios en parques industriales que se ubicaban cerca de la Ciudad de México (la zona metropolitana) y el resultado fue que la tercera parte de las empresas que se hallaban en la Ciudad de México quedaran en la zona metropolitana, la mitad decidiera permanecer dentro de la Ciudad y sólo el resto buscara establecerse fuera de la región.

Por lo que toca a la política urbano-regional, el tratadista Guillermo Aguilar expresa que ésta se institucionalizó con la elaboración de un marco normativo que buscaba obtener el control del crecimiento de las grandes ciudades a través del equilibrio en la distribución de la población. Ese marco normativo se conformó básicamente por la Ley de Planeación, la LGAH y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano que se expidieron estos dos últimos a mediados de la década de los 70's del siglo XX. El problema fue que se propuso que la promoción de centros urbanos se diera a partir de la idea de reforzar un desarrollo industrial de base urbana, lo que se materializó al beneficiarse a los principales centros urbanos industriales y capitales estatales, que incluyó a la Región Centro del país.

Como tercera instancia se encuentran los instrumentos regionales, de los cuales el autor Guillermo Aguilar destaca al Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro del País y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México cuya elaboración corrió a cargo de la Comisión de Conurbación del Centro del País

---

<sup>127</sup> Cfr. AGUILAR, Adrián Guillermo (coordinador), op. cit., p.35

<sup>128</sup> Ibid.

formada en octubre de 1976 junto con otras cinco comisiones de conurbación para distintas regiones del país. La Comisión de Conurbación del Centro del País, buscaba analizar la problemática de la conurbación de esta región del territorio mexicano para poder establecer políticas generales que permitieran un adecuado desarrollo urbano junto con la coordinación intergubernamental.

Dicha Comisión tuvo la desventaja de no contar con poder decisión ni con la capacidad de coordinar acciones intergubernamentales, pues sus funciones eran meramente indicativas y la mayoría de los gobiernos estatales ignoraban esas indicaciones. Entonces, esta situación le hizo perder autoridad ya que tampoco contaba con presupuesto propio y capacidad de ejecución, pero ello no impidió a esta Comisión formular el Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro del País y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México junto con un reporte final en 1988.

El Programa de Ordenación Territorial de la Región Centro del País y la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, constituyó una de las acciones tendientes a alcanzar la disminución de la concentración urbana en la Ciudad de México mediante el fortalecimiento de las ciudades medias. En este Programa se reconocía que el problema de la concentración urbana era un problema de antaño, es decir, que a través del estudio histórico del desarrollo de la Ciudad de México es posible notar que desde varios siglos atrás se han concentrado las actividades productivas, la población y las inversiones en la Ciudad. Desafortunadamente, el Programa jamás se puso en marcha debido a los problemas funcionales de la Comisión que lo elaboró toda vez que el Pleno de la misma nunca se reunió aparentemente por la dificultad que significaba convocar y confirmar la asistencia de sus miembros que eran más de noventa.

En 1995, se registró que la densidad de población dentro de la Región Centro del país representaba el 54% con respecto a la total, además de que en la Ciudad de México se concentraba el 50% de los establecimientos industriales y el 70% de la fuerza laboral de toda la región.<sup>129</sup> En el 2003 se determinó que el sistema urbano nacional se constituía de 382 ciudades en las que vivían 70 millones de habitantes y que tan sólo en el Valle de México se albergaban 19 millones de personas, declarándose al Estado de México como la Entidad Federativa más poblada con 15 millones de habitantes. Datos estadísticos del Consejo Nacional de Población dados a conocer en el 2004, arrojaron que en los Estados Unidos Mexicanos ya se alcanzaban los

---

<sup>129</sup> Cfr. Ibidem, p. 30 y 31

104.7 millones de habitantes, lo que colocaba a nuestro país en el tercer lugar en América y en undécimo a nivel mundial entre los países con más alto índice de crecimiento demográfico. Para esta época las ciudades que registran mayor concentración de habitantes respecto al total del país son el Distrito Federal, el Estado de México y Veracruz, mientras que las regiones metropolitanas más pobladas son el Distrito Federal y la zona conurbada, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tijuana, León y Ciudad Juárez.

## CAPÍTULO 3

### **MARCO JURÍDICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EN EL DISTRITO FEDERAL, REFERENCIAS FEDERALES, TRATADOS INTERNACIONALES, DERECHO COMPARADO Y AUTORIDADES COMPETENTES EN LA MATERIA**

El marco jurídico aplicable a los asentamientos humanos sin duda es muy amplio, toda vez que implica el estudio de diversos factores que inciden en la materia, entre los que destacan los rubros de vivienda, población, protección del medio ambiente, aprovechamiento de recursos, cuestiones agrarias (propiedad comunal y ejidal), propiedad privada y posesión, entre otros. Consecuentemente, las autoridades involucradas también son numerosas si se quiere abarcar todos los rubros relacionados con los asentamientos humanos, tanto a nivel Federal como a nivel local o estatal. Lo anterior, implica que debe estudiarse la legislación federal vigente pues de alguna forma es necesario conocerla para entender las disposiciones legales existentes en el Distrito Federal considerando su naturaleza jurídica al no ser un Estado y que por largo tiempo las disposiciones de índole federal, es decir, las expedidas por el Congreso de la Unión, eran las únicas aplicables en el Distrito Federal.

#### **3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el fundamento legal supremo del sistema jurídico mexicano, pues ella establece las bases y lineamientos que deben regir dicho sistema. Derivado de lo anterior, toda la política aplicable en materia de asentamientos humanos dentro del territorio mexicano tiene su origen en la Constitución Política Federal que da paso a leyes ordinarias, generales, federales, reglamentarias y orgánicas abocadas a diferentes materias, que siempre deben estar apegadas a los mandatos constitucionales. A continuación, se hace un análisis de los artículos constitucionales aplicables en materia de asentamientos humanos con el enfoque dirigido a la planeación de dichos asentamientos.

##### ***Artículo 4º Constitucional***

El artículo 4º constitucional tiene su importancia en materia de asentamientos humanos por cuanto a que consagra la garantía de vivienda para todo individuo dentro de los Estados Unidos Mexicanos,

advirtiendo que la respectiva Ley deberá establecer los mecanismos necesarios para alcanzar ese objetivo. Es así como a la letra reza el artículo 4º, párrafo quinto de nuestra Carta Magna:

*“Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.”*<sup>130</sup>

Al respecto, escribe el tratadista Narciso Sánchez Gómez que en este artículo se contiene una garantía individual y social que debe ser aplicada de forma correcta para que en verdad sea eficaz, circunstancia que exige sumar esfuerzos y recursos de los tres niveles de gobierno junto con los sectores social y privado, todos dentro de los límites establecidos en la ley.<sup>131</sup>

La ley que reglamenta este artículo es la Ley de Vivienda, la cual tiene por objeto primordial la dotación de vivienda *digna y decorosa* para todos los mexicanos con la implementación de diversos planes y programas y la participación conjunta del Estado y los sectores privado y social. Cabe señalar que esta Ley contiene disposiciones relativas a la planeación de las viviendas; indica que una vivienda digna y decorosa, entre otras características, es aquella que cumple con las disposiciones jurídicas aplicables sobre asentamientos humanos; asimismo, pugna por el respeto y protección a la tenencia legal de la tierra como forma de combatir la invasión de predios y el crecimiento irregular de las ciudades.

Además, la Ley de Vivienda establece las bases sobre las cuales deben formularse los planes y programas en materia de vivienda comenzando por indicar que la Política Nacional de Vivienda ha de aplicarse de manera tal que se busque la distribución equilibrada de las viviendas en todo el territorio mexicano así como la de brindar información a la población para que puedan establecer su vivienda conforme a las tendencias del desarrollo urbano. El instrumento base para poner en marcha la política nacional de vivienda es el Programa Nacional de Vivienda que, entre otras cosas, debe contener estudios de campo en los que se revelen la situación habitacional actual y la problemática existente, junto con los lineamientos para planear la construcción de viviendas de acuerdo con las disposiciones sobre ordenación del territorio y también conforme a las condiciones del suelo.

En el ámbito federal, las atribuciones que el Ejecutivo Federal tiene en el rubro de vivienda son ejercidas por conducto de la Comisión Nacional de Vivienda. En este orden de ideas, puede mencionarse que

---

<sup>130</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917 y con última reforma publicada el 13 de noviembre de 2007.

<sup>131</sup> Cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Crisis Metropolitana en México*, op. cit., p. 93

la Ley de Vivienda sólo concede a los Estados y a los Municipios la facultad de intervenir con el Gobierno Federal en la instrumentación de mecanismos que indiquen las tendencias de desarrollo urbano y ordenamiento territorial a mediano y largo plazos, y a los municipios adicionalmente les faculta para establecer las zonas de desarrollo habitacional mismas que deberán ser marcadas de conformidad a la legislación local en materia de desarrollo urbano.

### ***Artículo 11 Constitucional***

El artículo 11 constitucional cobra su importancia en materia de asentamientos humanos al consagrar la garantía individual que concede a todo individuo mudar su residencia a cualquier parte del territorio mexicano sin necesidad de documento o permiso alguno, como a continuación se transcribe:

*“Artículo 11. Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvo-conducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.”<sup>132</sup>*

Un problema que puede derivarse de esta disposición, es que las limitantes que indica para el ejercicio de este derecho se circunscriben a los casos de responsabilidad penal o civil, o las que indiquen las leyes en materia de emigración, inmigración o salubridad general, pero no se hace referencia a las limitaciones que deben observarse por lo que hace al respeto a la propiedad pública y privada y las causas de utilidad pública establecidas en leyes, reglamentos, planes y programas que al efecto se elaboren, pues sin ello podría interpretarse que no existe esa limitación y que el domicilio o residencia puede establecerse en cualquier parte con las salvedades mencionadas en este precepto constitucional.

Consecuentemente, opino que este podría ser un fundamento que justifique el hecho de que, sobre todo en la actualidad, se instalen con mayor frecuencia asentamientos humanos desordenados y fuera de la ley en virtud de esa libertad reconocida a los mexicanos para instalar su domicilio o residencia en el lugar de su preferencia dentro del territorio nacional. Sin embargo, tampoco puede olvidarse la existencia del artículo 27 constitucional y de otras disposiciones y cuerpos legales que restringen esa libertad y sancionan las conductas que contravienen a los mismos y lesionan los derechos de terceros.

---

<sup>132</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917 y con última reforma publicada el 13 de noviembre de 2007.

### ***Artículo 25 Constitucional***

El artículo 25 constitucional es uno de los fundamentos de la planeación en los Estados Unidos Mexicanos. Aunque mayoritariamente se refiere a una planeación de índole económico, la importancia del artículo 25 constitucional en materia de asentamientos humanos descansa en lo establecido en el primer párrafo del mismo toda vez que señala:

*“Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.”<sup>133</sup>*

Entonces, es posible observar que el adecuado desarrollo del país debe ser regido y vigilado por el Estado a fin de garantizar que los mexicanos gocen y ejerzan plenamente sus derechos además de que cubran satisfactoriamente sus necesidades. Por lo tanto, una de esas necesidades es el lugar donde poder asentarse o establecer el domicilio o residencia y con motivo de ello el Estado, como rector del desarrollo nacional, debe emprender las acciones pertinentes para alcanzar esa meta, pero de forma sustentable.

Lo anterior, también permite reflexionar acerca de la importancia que representa la correcta planeación que debe realizar el Estado, particularmente de los asentamientos humanos, pues al no hacerse o dejar que se establezcan desordenadamente dificultaría un desarrollo nacional sustentable toda vez que solamente se estarían atendiendo necesidades presentes y no se considerarían las necesidades futuras, recordando que el establecimiento de asentamientos humanos implica exigir, por ejemplo, del medio ambiente la dotación de recursos que en condiciones normales no serían requeridos o por lo menos no en la misma proporción ni tampoco al mismo ritmo que la propia naturaleza exige para desempeñar sus funciones, sin menospreciar otras exigencias tales como empleos y suministro de servicios públicos, aunado a diversas repercusiones en el ámbito económico.

### ***Artículo 26 Constitucional***

El artículo 26 constitucional es el principal fundamento de la Planeación Nacional del Desarrollo en los Estados Unidos Mexicanos, misma que es conducida por el Ejecutivo Federal, teniendo presente lo dispuesto por el artículo 26 constitucional en su apartado A:

---

<sup>133</sup> Ibidem.

**“Artículo 26.**

*A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.*

*Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.*

*La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.*

*En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.”<sup>134</sup>*

En tal virtud, la conducción de la Planeación Nacional del Desarrollo está a cargo del Ejecutivo Federal que, con la participación democrática de los grupos sociales, elabora el Plan Nacional de Desarrollo, mismo que es remitido al Congreso de la Unión para su examen y opinión (artículo 5º de la Ley de Planeación). Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo es aprobado por el propio Congreso de la Unión y devuelto al titular del Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 27 Constitucional**

El artículo 27 constitucional es uno de los más importantes dentro de nuestra Carta Magna al dar lugar a la regulación de diversas materias, entre ellas la de asentamientos humanos. Aquí las materias implicadas y de interés serían tenencia y utilidad social de la tierra, propiedad privada y social (ejidal y comunal), aprovechamiento racional de todos los recursos naturales que se encuentran dentro del territorio nacional y, naturalmente, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos así como todo lo relacionado con los centros de población.

A pesar de que el párrafo tercero del artículo 27 constitucional es la parte que expresamente señala la regulación de los asentamientos humanos, cabe hacer mención de otras partes de este mismo artículo por tener fuertes implicaciones en materia de asentamientos humanos. Comenzaré por citar el primer párrafo de este artículo que a la letra dice:

---

<sup>134</sup> Ibidem.

*“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.”<sup>135</sup>*

La importancia de lo establecido en este primer párrafo es múltiple, pues las consecuencias jurídicas que de él se derivan son varias. Una de esas consecuencias es la posibilidad de constituir la propiedad privada, toda vez que originariamente la propiedad de las tierras y aguas que se comprenden dentro del territorio nacional corresponde a la Nación, lo que significa que se mandan establecer determinados mecanismos para que, junto con el cumplimiento de determinados requisitos, se pueda conceder a los particulares el dominio de esas tierras y aguas. Entonces, la relación que esto tiene en materia de asentamientos humanos es que uno de los fines por los cuales un individuo busca obtener el dominio de la tierra es para poder tener un lugar dónde vivir, es decir, el espacio para asentarse definitivamente, pero no podrá hacerlo de forma arbitraria pues la Ley señalará las limitaciones y requisitos para su obtención.

Sin embargo, aún cuando el fin es mantener un control sobre la apropiación de tierras para asentamiento humano, lo cierto es que desde poco antes de la mitad del siglo XX hasta nuestros días, ese control no existe o es poco eficiente dando lugar, en parte, a la expansión de los asentamientos irregulares ya que, ante la magnitud que ahora representa su existencia, el Estado Mexicano no ha encontrado mejor opción que limitarse a regularizar la tenencia de la tierra paralelamente con el establecimiento de otros mecanismos legales que posibilitan la adquisición de tierras, como por ejemplo la prescripción positiva y la constitución de reservas territoriales.

Ahora bien, el párrafo tercero del artículo 27 constitucional al que se le hizo la reforma en 1976 establece literalmente lo siguiente:

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

---

<sup>135</sup> Ibidem.

*el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.* ”<sup>136</sup>

El párrafo que acaba de transcribirse claramente manifiesta que, si bien se concede al particular el derecho de apropiarse de tierras y aguas dentro del territorio nacional, al ser la Nación la que tiene la propiedad originaria es ella misma quien puede imponer restricciones a la propiedad privada conforme lo dicte el interés público, además de buscar el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales del país en beneficio de toda la sociedad. Todo esto obviamente tiene directa incidencia en materia de asentamientos humanos, en razón de que su establecimiento exige de la naturaleza la producción de bienes o el desempeño de ciertas funciones que en condiciones normales, o sea sin la presencia de asentamientos humanos, no se llevan a cabo o no con la misma frecuencia que se requiere para satisfacer las necesidades derivadas del establecimiento de dichos asentamientos.

Por tal motivo, nuestra Carta Magna indica que no puede desligarse la regulación de la propiedad privada y aprovechamiento de los recursos naturales nacionales del ordenamiento de los asentamientos humanos al no ser ajenos estos rubros con la planeación de los asentamientos humanos y consecuentemente de los centros de población, situación que también influye en la formulación de la política ambiental por ejemplo, a fin de procurar el aprovechamiento sustentable de los recursos del país en beneficio de todos los mexicanos.

Pasando a una cuestión predominantemente agraria, la fracción VII del artículo 27 constitucional habla de lo referente a la propiedad ejidal y comunal reconociendo, en primer término, la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, además de garantizarles la protección jurídica de sus tierras tanto las que destinen para asentamiento humano como para actividades productivas, sin olvidar la regulación que corresponde para el correcto aprovechamiento de los recursos que en esas tierras se hallen y el derecho de enajenarlas.

Consideré prudente mencionar esta parte porque, en gran medida, el problema de los asentamientos humanos irregulares dentro de los Estados Unidos Mexicanos se desarrolla en tierras ejidales y comunales, particularmente en el Distrito Federal. En efecto, la razón de ser de las tierras ejidales y comunales se ha

---

<sup>136</sup> Ibidem.

deteriorado en virtud de que, desafortunadamente, predomina el interés lucrativo entre la gente que forma parte de los núcleos de población al dividir sus parcelas o las tierras de uso común (que en la mayoría de los casos no sirven para fines productivos), para venderlas a gente de escasos recursos que no puede pagar un inmueble establecido conforme a las normas legales, pero que se trata de tierras situadas en lugares riesgosos geográficamente hablando o que desempeñan un papel muy importante dentro de los procesos naturales esenciales para la vida.

En mi opinión el problema descansa, por una parte, en el abuso de los comuneros y ejidatarios sobre las disposiciones legales al poner siempre por delante la protección jurídica que les concede la Constitución Política para cubrir sus verdaderos intereses; y por otro lado, el problema también está en las autoridades agrarias que realmente no han emprendido las acciones necesarias para detener de raíz estas prácticas que más que caer en la ilegalidad repercuten en el bienestar integral de la sociedad.

### ***Artículo 73 Constitucional***

El artículo 73 constitucional establece las facultades que al Congreso de la Unión se le otorgan para desempeñar su función legislativa. Consecuentemente, una de las facultades que nuestra Carta Magna concede al Congreso de la Unión es la de legislar en materia de asentamientos humanos en atención a lo consagrado en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, facultad contenida en la fracción XXIX-C del mencionado artículo 73, como a continuación se transcribe:

*“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*...*

*XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.”<sup>137</sup>*

Como puede observarse de este dispositivo constitucional, la facultad del Congreso de la Unión no es expedir una ley única que rija la materia de asentamientos humanos en todo el país sino que el mandato constitucional señala que el Congreso debe expedir leyes en materia de asentamientos humanos que indiquen las bases para la concurrencia de las autoridades en los tres niveles de gobierno. Por tal motivo, se formuló la LGAH que, precisamente por su carácter general, establece las directrices para que los tres niveles de gobierno conduzcan sus acciones en materia de asentamientos humanos en el ámbito de sus respectivas

---

<sup>137</sup> Ibidem.

competencias de manera concurrente, sobre todo en cumplimiento a lo ordenado en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional.

Otra fracción del artículo 73 constitucional que si bien no alude explícitamente la materia de los asentamientos humanos, implícitamente tiene una gran relación. Me refiero a la fracción XXIX-G de dicho artículo, misma que establece también como facultad del Congreso de la Unión la de legislar en materia de protección al ambiente y protección y restauración del equilibrio ecológico. Esta facultad es importante al tener la regulación de los asentamientos humanos fuerte incidencia en cuanto al medio ambiente se refiere, toda vez que la planeación y el establecimiento de los asentamientos humanos forzosamente deben tener en cuenta las condiciones ambientales del lugar para determinar si es apto para ello. La ley reglamentaria de la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional es la LGEEPA que, técnicamente, cumple la misma función que la LGAH.

#### ***Artículo 89 constitucional***

El artículo 89 constitucional, señala las facultades y obligaciones que se le asignan al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que, para efectos del tema estudiado, las que interesan son las contenidas en la fracción I que indica que el Presidente de la República debe promulgar y publicar toda ley que expida el Congreso de la Unión así como proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, función que ordinariamente se desempeña mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.

#### ***Artículo 115 Constitucional***

El artículo 115 constitucional establece que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, mismo que se sujeta a las bases que en el propio artículo se contienen. Primeramente, debe destacarse que la fracción V del artículo 115 constitucional expresamente señala cuáles son las facultades que nuestra Carta Magna otorga a los municipios en materia de asentamientos humanos:

*“a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*

*b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*

*c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*

*d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*

*e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*

*f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;*

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

*h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e*

*i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

*En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.”<sup>138</sup>*

Al respecto, comenta el tratadista Narciso Sánchez Gómez que todas estas facultades desafortunadamente son cometidos incumplidos lo que ha traído como resultado el crecimiento demográfico desmedido, inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra, carencia de equipamiento y servicios urbanos por la falta de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano.<sup>139</sup>

Además, puede decirse que todas las facultades enlistadas en este dispositivo constitucional son de carácter administrativo y la participación de los municipios respecto a la planeación de los asentamientos humanos es limitada, pues opino que dicha participación debería ser más amplia en virtud de que tienen una visión más real y específica de la situación imperante en su respectiva circunscripción territorial, lo cual se debilita si solamente se oye la opinión de los gobiernos municipales para la formulación de los planes o programas de desarrollo urbano y demás políticas que para el caso aplican, por parte de los gobiernos Federal y Estatal. Ciertamente es que tampoco toda la acción puede recaer en los municipios al no ser posible una concentración de poder, pero sí considero que la información y opinión que los gobiernos municipales aporten debe tener un fuerte peso para que el Ejecutivo Federal y Estatal, el Congreso de la Unión y las legislaturas estatales, elaboren un marco normativo más realista con acciones posibles y específicas, y aún mejor sería que los municipios tuvieran más poder de decisión, por lo menos en materia de desarrollo urbano.

---

<sup>138</sup> Ibidem.

<sup>139</sup> Cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Crisis Metropolitana en México*, op. cit., p. 94

Por otro lado, la fracción VI del artículo 115 constitucional regula el supuesto en que dos o más centros urbanos se extiendan de tal manera que abarquen territorio de diferentes Entidades Federativas, en cuyo caso la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de esos centros urbanos pero con apego a la ley federal de la materia, que en este caso sería la LGAH.

#### ***Artículo 116 constitucional***

El artículo 116 constitucional establece la forma en que deberá ejercerse el poder público en los Estados. En este orden de ideas, los poderes de los Estados deben organizarse conforme lo dispuesto en la Constitución Política de cada uno, pero la Constitución Federal señala las bases a las que se sujeta dicha organización entre las que sobresale lo ordenado en la fracción VII del artículo 116 que abre la posibilidad de que los gobiernos estatales celebren con la Federación convenios que les permitan prestar servicios, ejecutar y operar obras públicas que legalmente corresponden a la Federación pero que, por motivo de las necesidades y el desarrollo económico y social, se considere que sería mejor que fuesen prestados por los gobiernos estatales y, a su vez, los Estados pueden celebrar convenios con los Municipios en este rubro.

Escribe Narciso Sánchez Gómez que esta disposición constitucional tiene relación con la materia de asentamientos humanos porque tanto la prestación de servicios como la ejecución y operación de obras públicas son de suma relevancia para el crecimiento demográfico y consecuentemente con la planeación y el establecimiento de los asentamientos humanos, lo anterior sin perjuicio de la concurrencia entre los tres órdenes de gobierno.

#### ***Artículo 122 Constitucional***

El artículo 122 constitucional consagra las bases bajo las cuales se regirá el Distrito Federal, indicando que en atención a su naturaleza jurídica descrita en el artículo 44 constitucional, es decir, de ser la sede de los Poderes de la Unión, se gobernará por los Poderes Federales y por los correspondientes en el ámbito local. En cuanto a las materias de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, se regulan en varias partes de este artículo comenzando por el apartado C de la Base Primera, Fracción V, inciso j) en la cual se contempla todo lo relativo a la organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; la fracción V indica cuáles son sus facultades, donde el inciso j)

señala que compete a dicha Asamblea, entre otras materias, legislar sobre planeación del desarrollo, desarrollo urbano, usos de suelo, preservación del medio ambiente, vivienda, construcciones y edificaciones.

Igualmente, se encuentra el apartado G del artículo 122 constitucional que expresamente permite la celebración de convenios para la creación de comisiones metropolitanas, cuyo objeto es que autoridades de los tres órdenes de gobierno tengan una mejor coordinación en la planeación y ejecución de acciones en zonas limítrofes con el Distrito Federal, en rubros tales como los asentamientos humanos. Al respecto, puede recordarse que en 1976 se creó la Comisión de Conurbación del Centro del País que buscaba analizar la problemática de la conurbación en esta región del territorio mexicano para poder establecer políticas generales que permitieran un adecuado desarrollo urbano junto con la coordinación intergubernamental. Asimismo, cabe señalar la creación en 1995 de la Comisión Metropolitana de Asentamientos Humanos [COMETAH] con fines similares.

Como comentario final, resulta prudente citar las palabras del tratadista Narciso Sánchez Gómez quien manifiesta: “...*el inicio del siglo XXI, exige actualizar el marco constitucional y legal ordinario, referente a las zonas conurbadas y metropolitanas de todo el país, para que los gobiernos respectivos y los demás sectores de la población se coordinen y apoyen de la mejor manera en las acciones políticas, financieras, administrativas y técnico-operativas, para la atención de servicios y obras públicas, pues sólo así se podrá alcanzar la debida eficacia del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los mencionados ambientes construidos.*”<sup>140</sup>

### **Artículo 124 constitucional**

El artículo 124 constitucional es importante porque en él se contiene una regla básica para el desempeño de las atribuciones de los tres niveles de gobierno en los Estados Unidos Mexicanos lo cual tiene naturalmente repercusiones cuando se trata de regular la materia de los asentamientos humanos al señalar:

*“Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”*<sup>141</sup>

Este dispositivo constitucional es el fundamento para identificar cuáles son las facultades que corresponden a cada nivel de gobierno, lo cual se refuerza con lo establecido en otros artículos

---

<sup>140</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Crisis Metropolitana en México*, op. cit., p. 96

<sup>141</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917 y con última reforma publicada el 13 de noviembre de 2007.

constitucionales como lo son el 73, 115, 117, 118 y 122. Entonces con sustento en lo anterior, se expiden las diversas normas jurídicas que, para el tema en particular, regulan directa e indirectamente la materia de los asentamientos humanos.

Las leyes marco tienen su fundamento en este artículo constitucional, aunque su puesta en práctica es relativamente reciente toda vez que antes de que existieran las leyes marco (cuya función principal es que autoriza al legislador secundario hacer la distribución de competencias en ciertas materias en el ámbito local), la distribución de competencias quedaba circunscrita a lo establecido en la Constitución Federal. Lo anterior, ha dado lugar a la concurrencia de atribuciones entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

## **3.2. Referencia a la legislación aplicable a nivel Federal**

### **3.2.1. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

La LGEEPA, publicada el 28 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, tiene la naturaleza jurídica de ser una Ley Marco pues, además de ser expedida para regular la materia ambiental, tiene la ventaja de dejar vigentes leyes preexistentes que se ocupan de temas específicos pero relacionados con esta Ley Marco, sin embargo, los principios contenidos en ella tienen supremacía en relación con las mencionadas leyes específicas.

El artículo 1º de la LGEEPA señala cuáles son sus objetivos, mismos que se resumen en la búsqueda de una preservación y conservación del equilibrio ecológico así como la protección al ambiente, tal y como su propio nombre lo indica. El artículo 2º, enlista una serie de cuestiones que considera de utilidad pública entre las que destaca el ordenamiento ecológico del territorio y el establecimiento, protección y preservación de áreas naturales protegidas y zonas de restauración ecológica.

Pasando al artículo 4º, se indica claramente que los tres niveles de gobierno deberán actuar en esta materia acordes a sus respectivos ámbitos de competencia conforme a lo dispuesto en la LGEEPA y otros ordenamientos legales conducentes. En base a ello, los artículos 5º, 7º y 8º de la LGEEPA delimitan las competencias de la Federación, los Estados y los Municipios que para efectos prácticos sólo se mencionarán las relacionadas con el ordenamiento territorial y la planeación de los asentamientos humanos.

Las facultades de la Federación tienden, primordialmente, a la conducción de la política ambiental nacional desde su formulación, aplicación hasta su vigilancia, además de que tiene la facultad de atender asuntos en los que estén involucrados dos o más Entidades Federativas. Destaca que en la fracción IX del citado artículo 5° se faculta directamente a la Federación a formular, aplicar y evaluar los programas de ordenamiento ecológico general del territorio, los cuales son relevantes para la planeación de los asentamientos humanos recordando que la función de ordenación del territorio se lleva a cabo precisamente mediante la planeación.

Del mismo modo, conviene reiterar que el ordenamiento ecológico del territorio es un instrumento de política ambiental utilizado para regular e inducir el uso del suelo y las actividades productivas con la finalidad de proteger el ambiente y procurar el aprovechamiento sustentable de los recursos, lo que es trascendental hablando de los asentamientos humanos pues de la determinación de los usos de suelo es posible conocer cuáles son los espacios más aptos para los asentamientos humanos a efecto de que su establecimiento no afecte al medio ambiente, sumándose a ello el concepto de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos regulado en la LGAH.

El artículo 7° de la LGEEPA indica cuáles son las facultades de los Estados en materia de protección al ambiente y preservación del equilibrio ecológico, mismas que son similares a las de la Federación solo que en este caso su ámbito de competencia está limitado al territorio que abarque el respectivo Estado. Asimismo, el artículo 8° de la LGEEPA señala las facultades de los Municipios que también guardan similitudes con las que se conceden a la Federación y los Estados solo que, en este caso, la mayoría está sujeta a la legislación estatal, es decir, la acción municipal en materia ambiental no goza de plena autonomía pues debe acatar las disposiciones legales locales y también las federales.

Resalta que en las facultades de los Municipios hay un particular interés por regular los centros de población, pues se busca que éstos realmente se constituyan por todas aquellas áreas que menciona la definición contenida en el artículo 20 fracción III de la LGAH. Opino que es bastante bueno que los Municipios tengan esas facultades, en virtud de que por conducto de ellos se tiene una mejor visión de la realidad imperante en materia de ordenación del territorio y de los asentamientos humanos gracias a su reducida extensión territorial, el problema es que no siempre se ponen en marcha las medidas necesarias para

que esas facultades se materialicen y efectivamente la ordenación del territorio cumpla con los objetivos establecidos en la ley que de alguna manera son el reflejo de las exigencias y requerimientos de la sociedad.

Era indispensable hablar respecto de las facultades que competen a los Estados y a los Municipios porque, a pesar de que el Distrito Federal no es un Estado<sup>142</sup> ni está integrado por Municipios, para efectos de del artículo 9º de la LGEEPA le son aplicables los artículos 7º y 8º, por supuesto conforme a las disposiciones legales que al efecto expida la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Así también, la LGEEPA regula lo relativo a la coordinación de acciones mediante la celebración de convenios y acuerdos entre los tres niveles de gobierno para efectos de poder desempeñar mejor la política ambiental.

El Capítulo IV del Título Primero de la LGEEPA, regula lo referente a los instrumentos de política ambiental entre los que se encuentran la planeación ambiental, el ordenamiento ecológico del territorio y la regulación ambiental de los asentamientos humanos. Comenzando por la planeación ambiental, misma que comprende la Sección I del mencionado Capítulo IV, su regulación dentro de la LGEEPA es muy limitada pues remite a seguir lo que en esa materia se establezca en el Plan Nacional de Desarrollo y los respectivos programas.

Ahora bien, al lado de los principios ecológicos que establece el artículo 15 de la LGEEPA, se encuentran los denominados criterios ecológicos que, de acuerdo con el autor Raúl Brañes en su obra antes citada, también constituyen principios de política ambiental solo que éstos son más específicos que los vertidos en el artículo 15 de la LGEEPA. Entonces, siguiendo el estudio del tratadista Raúl Brañes, ha de decirse que los criterios ecológicos pueden clasificarse en varios tipos entre los que se encuentran: 1) los de ordenamiento ecológico; 2) los de regulación ambiental de los asentamientos humanos; 3) Para la preservación y aprovechamiento sostenible del suelo y 4) para la prevención y control de la contaminación del suelo.

En el Capítulo 1 de este trabajo, al abordar el tema sobre el ordenamiento ecológico del territorio se dijo que en nuestra legislación se regulaban cuatro tipos de este ordenamiento que son el general, el regional, el local y el marino. En efecto, el artículo 20 de la LGEEPA establece que el *ordenamiento general del*

---

<sup>142</sup> Conforme al artículo 44 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Distrito Federal es la sede de los Poderes de la Unión y Capital de nuestro país y en caso de que los Poderes de la Unión se trasladen a otro lugar, el Distrito Federal se erigirá como Estado del Valle de México.

*territorio* se hará en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática teniendo por objeto determinar la regionalización ecológica del territorio nacional, diagnosticando sus características, disponibilidad y demanda de recursos naturales, junto con las actividades productivas que se desarrollen en él y la ubicación de los asentamientos humanos existentes, para estar en posibilidad de señalar los lineamientos y estrategias para la localización de éstos y la preservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable del suelo.

Por otra parte, los Gobiernos Estatales y del Distrito Federal están facultados para expedir programas de *ordenamiento regional del territorio*, en el ámbito de sus respectivas competencias, que abarquen total o parcialmente sus correspondientes territorios o incluso celebrar convenios con el Gobierno Federal, dos o más Entidades Federativas y los Municipios para emitir este tipo de programas respecto de una región ecológica.

El artículo 20 bis 4 de la LGEEPA, señala que los programas de *ordenamiento territorial local* pueden ser formulados por los gobiernos municipales o autoridades del Distrito Federal con apego a la legislación local ambiental, teniendo por objeto determinar áreas ecológicas, regular usos de suelo e indicar los criterios de regulación ecológica para un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

La razón por la que el ordenamiento ecológico del territorio es fundamental para la planeación de los asentamientos humanos es porque se busca que haya un aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la preservación y conservación adecuadas de los mismos, así como de áreas que participan en los procesos naturales esenciales para la vida, todo ello a través de la determinación de la vocación de cada área que compone el territorio mexicano al ser de esta manera el camino para conocer cuáles son las áreas aptas para el establecimiento de asentamientos humanos, las áreas productivas, las de conservación, las de restauración, por mencionar algunas.

Pasando a la *regulación ambiental de los asentamientos humanos*, que se encuentra en la Sección IV del precitado Capítulo IV de la LGEEPA, ha de decirse que dentro de este ordenamiento legal sólo quedan los criterios que rigen esta materia mismos que intentan cumplir con los objetivos de la política ambiental, la planeación del desarrollo urbano y la vivienda así como lo establecido en el artículo 27 constitucional en la parte conducente, además que no es difícil darse cuenta que hay una preocupación por alcanzar un equilibrio entre el desarrollo urbano y la protección al ambiente.

También destaca que, dentro de los mencionados criterios ecológicos, de alguna forma se tenga presente el problema de los asentamientos humanos irregulares, aunque sea implícitamente, al mencionar que deben evitarse esquemas de desarrollo urbano segregados y unifuncionales, las tendencias de suburbanización extensiva, procurando la corrección de desequilibrios que deterioren la calidad de vida de la población con el objeto de mantener una armonía entre la disponibilidad de recursos y la población.

El Título Tercero de la LGEEPA, regula todo lo relativo al aprovechamiento sostenible de los elementos naturales, entre los cuales está el suelo (Capítulo II) que juega un papel importantísimo en materia de asentamientos humanos. Los criterios contenidos en este Capítulo reiteran lo importante que resulta respetar la vocación de las distintas áreas que comprenden el suelo mexicano, tanto para fines de equilibrio ecológico como para fines productivos. Aquí, la materia de los asentamientos humanos es crucial, pues cuando no hay una planeación adecuada de los mismos y se permite su establecimiento en zonas que contravienen estos criterios, difícilmente logrará alcanzarse la armonía entre desarrollo urbano y el medio ambiente.

El artículo 99 de la LGEEPA claramente marca en qué aspectos deben ser aplicados los criterios antes citados, entre los cuales se encuentran los relativos a los asentamientos humanos:

*“II. La fundación de centros de población y la radicación de asentamientos humanos;*

*III.- El establecimiento de usos, reservas y destinos, en los planes de desarrollo urbano, así como en las acciones de mejoramiento y conservación de los centros de población;[...]*

*XII.- La formulación de los programas de ordenamiento ecológico a que se refiere esta Ley.[...]”<sup>143</sup>*

En materia ambiental, existen algunos reglamentos a la LGEEPA entre los cuales se encuentra el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico (en adelante RLGEEPAMOE) que especifica las materias relacionadas con el ordenamiento ecológico del territorio en las que la Federación puede intervenir por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante SEMARNAT). Por su parte, el Capítulo Segundo de este reglamento señala cómo debe llevarse a cabo el proceso de ordenamiento ecológico del territorio,

---

<sup>143</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 y con última reforma publicada el 05 de julio de 2007.

comenzando por puntualizar que se trata de un proceso de planeación el cual ha de desempeñarse de tal forma en la que sea posible alcanzar los objetivos enlistados en el artículo 6° del reglamento.

El Capítulo Tercero del RLGEPPAMOE, establece el proceso a seguir para llevar a cabo el ordenamiento general del territorio cuyo proyecto de programa será elaborado por una Comisión integrada por diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con la materia. A lo largo del mencionado Capítulo se habla de los objetivos, cuestiones prioritarias y contenido del programa general de ordenamiento territorial, así como de las facultades particulares que la SEMARNAT tiene y las acciones previas y posteriores a la publicación del Programa en el Diario Oficial de la Federación.

El Capítulo Noveno del reglamento, propone la creación de Comités de Ordenamiento Ecológico que se integren con actores de los sectores público, privado y social a fin de lograr una congruencia en la elaboración y ejecución de los planes, programas y demás acciones relacionadas con el ordenamiento ecológico del territorio. Finalmente, la inspección y vigilancia de las acciones en materia de ordenamiento ecológico del territorio corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), como dispone el Capítulo Décimo del reglamento en comento.

### **3.2.2. Ley General de Asentamientos Humanos**

La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), publicada el 21 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, es un cuerpo normativo específico pues regula el sector de asentamientos humanos como parte de lo que se denomina medio ambiente construido. Asimismo, según el tratadista Raúl Brañes, la reforma constitucional de 1976 que dio lugar a la LGAH reconocía los agudos problemas que se habían generado por el caótico proceso de urbanización, mismo que al tiempo afectaba los procesos de desarrollo del país, lo cual hizo que se tomara conciencia de las responsabilidades que el Estado Mexicano tenía en las materias vinculadas con los asentamientos humanos, la protección al ambiente y la mejora de la calidad de vida de la población, resultando la necesidad de implementar la planeación de los asentamientos humanos con la participación de los sectores público, privado y social.

Comenzando el análisis de la LGAH, el artículo 1° expresa que se trata de una ley de orden público e interés social de cuyos objetivos se desprende la intención de efectuar una planeación y regulación de los asentamientos humanos en territorio mexicano y que para que sea eficiente se debe impulsar la acción

concurrente entre las autoridades de los tres niveles de gobierno y la participación de la sociedad, fijando las normas básicas y principios que conduzcan dicha regulación.

El artículo 3° de la LGAH, señala una serie de metas que se deben tener en cuenta para mejorar el nivel y la calidad de vida de las poblaciones rural y urbana en atención a la estrecha relación que existe entre el medio ambiente construido y el medio ambiente natural. Con ellas, se reafirman las preocupaciones y los objetivos que desde la expedición de la LGAH en 1976 se plantearon y referían a alcanzar una armonía entre el desarrollo urbano y la protección al ambiente a través de un control en la expansión urbana y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

En cuanto a las facultades de las autoridades en cada uno de los niveles de gobierno, la LGAH en su artículo 6° establece que las relativas al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y regulación de los centros de población serán ejercidas de forma *concurrente* dentro de sus respectivos ámbitos de competencia determinados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 7° de la LGAH enumera todas las facultades que tiene la Federación por lo que toca a ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y regulación de los centros de población, siendo ejercidas por conducto de la SEDESOL. Dichas atribuciones son:

*I. Proyectar y coordinar la planeación del desarrollo regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales;*

*II. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo sustentable de las regiones del país;*

*III. Prever a nivel nacional las necesidades de reservas territoriales para el desarrollo urbano [...], considerando la disponibilidad de agua [...] y regular en coordinación con los gobiernos estatales y municipales los mecanismos para satisfacer dichas necesidades;*

*IV. Elaborar, apoyar y ejecutar programas para el establecimiento de provisiones y reservas territoriales para el adecuado desarrollo de los centros de población [...];*

*V. Promover y apoyar mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional y urbano [...];*

*VI. Promover la construcción de obras de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional y urbano, [...];*

*VII. Formular y ejecutar el programa nacional de desarrollo urbano, así como promover, controlar y evaluar su cumplimiento;*

*VIII. Coordinarse con las entidades federativas y los municipios, con la participación de los sectores social y privado, en la realización de acciones e inversiones para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, mediante la celebración de convenios y acuerdos;*

**IX.** Asesorar a los gobiernos estatales y municipales que lo soliciten, en la elaboración y ejecución de sus planes o programas de desarrollo urbano y en la capacitación técnica de su personal;

**X.** Proponer a las autoridades de las entidades federativas la fundación de centros de población;

**XI.** Verificar en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que las acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se ajusten, en su caso, a la legislación y planes o programas en materia de desarrollo urbano;

**XII.** Vigilar las acciones y obras relacionadas con el desarrollo regional y urbano que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal ejecuten directamente o en coordinación o concertación con las entidades federativas y los municipios, así como con los sectores social y privado;

**XIII.** Formular recomendaciones para el cumplimiento de la política nacional de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de los convenios y acuerdos que suscriba el Ejecutivo Federal con los sectores público, social y privado en materia de desarrollo regional y urbano, así como determinar en su caso, las medidas correctivas procedentes;

**XIV.** Participar en la ordenación y regulación de zonas conurbadas de centros de población ubicados en el territorio de dos o más entidades federativas;

**XV.** Promover, apoyar y realizar investigaciones científicas y tecnológicas en materia de desarrollo regional y urbano, y

**XVI.** Las demás que le señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas.”<sup>144</sup>

Sobre este asunto, comenta el autor Narciso Sánchez Gómez que la ejecución de estas actividades queda a discusión en la práctica en virtud de que el crecimiento demográfico ha rebasado las expectativas previstas en los programas de gobierno y que la LGAH ofrece muchas cosas pero no han tenido eficacia al presentarse varios problemas como la falta de voluntad política, de calidad técnica y de recursos financieros; así como una notoria corrupción y desorden administrativo, aunque también se han dado algunos avances en la materia, pero en general todas esas desventajas no han permitido que se consoliden los cometidos de la SEDESOL.<sup>145</sup>

El artículo 8º de la LGAH, señala cuáles son las atribuciones que competen a las Entidades Federativas que serán ejercidas dentro de sus respectivas jurisdicciones:

**I.** Legislar en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, [...];

**II.** Formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;

**III.** Promover la participación social conforme a lo dispuesto en esta Ley;

**IV.** Autorizar la fundación de centros de población;

---

<sup>144</sup> Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y con última reforma publicada el 05 de agosto de 1994.

<sup>145</sup> Cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Crisis Metropolitana en México*, op. cit., p. 65

*V. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, [...];*

*VI. Coordinarse con la Federación, con otras entidades federativas y con sus municipios, para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;*

*VII. Convenir con los sectores social y privado la realización de acciones e inversiones concertadas para el desarrollo regional y urbano;*

*VIII. Participar, conforme a la legislación federal y local, en la constitución y administración de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, así como en la protección del patrimonio cultural y del equilibrio ecológico de los centros de población;*

*IX. Convenir con los respectivos municipios la administración conjunta de servicios públicos municipales, en los términos de las leyes locales;*

*X. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten, en la administración de la planeación del desarrollo urbano;*

*XI. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas y de los programas estatales de desarrollo urbano, conforme lo prevea la legislación local;*

*XII. Coadyuvar con la Federación en el cumplimiento del programa nacional de desarrollo urbano, y*

*XIII. Las demás que les señalen esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.*<sup>146</sup>

Las facultades de los Municipios se encuentran en el artículo 9º de la LGAH, las cuales se ejercitan por conducto de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de los propios ayuntamientos:

*I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, [...];*

*II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;*

*III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;*

*IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;*

*V. Proponer la fundación de centros de población;*

*VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones,[...];*

*VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;*

*VIII. Prestar los servicios públicos municipales,[...];*

---

<sup>146</sup> Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y con última reforma publicada el 05 de agosto de 1994.

*IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, [...];*

*X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, [...];*

*XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, [...];*

*XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;*

*XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local;*

*XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y*

*XV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.*"<sup>147</sup>

Sobre las facultades de las Entidades Federativas y los Municipios, escribe Narciso Sánchez Gómez que gran parte de la responsabilidad en materia de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano recae en estos dos niveles de gobierno quienes deben echar mano política, financiera y técnicamente del gobierno Federal y de los sectores social y privado, pero en la práctica tampoco hay una coordinación adecuada dando como resultado que en la mayoría de los Municipios exista una visible anarquía, desorden urbanístico, deficiencias en la prestación de servicios públicos, carencia de planeación e insuficiencia de recursos financieros, todo ello por falta de voluntad política de quienes están involucrados.<sup>148</sup>

El Capítulo Tercero de la LGAH, aborda directamente el tema de la planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, comenzando por indicar que dicho proceso de planeación forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática y que los instrumentos por medio de los cuales se llevará a cabo dicha planeación y regulación son los siguientes (artículo 12 LGAH): "*I. El programa nacional de desarrollo urbano; II. Los programas estatales de desarrollo urbano; III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas; IV. Los planes o programas municipales de desarrollo urbano; V. Los programas de desarrollo urbano de centros de población, y VI.*

---

<sup>147</sup> Ibidem.

<sup>148</sup> Cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Crisis Metropolitana en México*, op. cit., p. 67

*Los programas de desarrollo urbano derivados de los señalados en las fracciones anteriores y que determinen esta Ley y la legislación estatal de desarrollo urbano.*<sup>149</sup>

El Capítulo Quinto de la LGAH, contiene la regulación de la propiedad en los centros de población a efecto de cumplir el mandato constitucional que expresa el artículo 27 en su párrafo tercero. Por tanto, el artículo 27 de la LGAH dispone que: *“el ejercicio del derecho de propiedad, de posesión o cualquier otro derivado de la tenencia de bienes inmuebles ubicados en dichos centros, se sujetará a las provisiones, reservas, usos y destinos que determinen las autoridades competentes, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables.”*<sup>150</sup>

La fundación de centros de población requiere de un decreto expedido por la legislatura estatal correspondiente que contendrá las determinaciones sobre provisión de tierras; ordenará la formulación del plan o programa de desarrollo urbano respectivo y asignará la categoría político administrativa al centro de población, tal y como lo ordena el artículo 29 de la LGAH. Mientras tanto, la determinación de las tierras que pueden utilizarse para la fundación de centros de población está dada en los artículos 28 y 30 de la LGAH.

Los artículos 31 a 34 de la LGAH disponen la manera en que la legislación, planes y programas estatales sobre desarrollo urbano deben implementar acciones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. En cuanto a los Municipios, les corresponde la formulación, aprobación y administración de la zonificación de los centros de población que se ubiquen dentro de sus territorios, que se incluirán en los planes o programas municipales de desarrollo urbano. Aquí es prudente tener presente la definición que la LGAH proporciona sobre el concepto de *zonificación* en el artículo 2º fracción XXI para decir que consiste en: *“la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo.”*<sup>151</sup>

Los Capítulos Séptimo y Octavo de la LGAH, también están íntimamente ligados al impulsar la participación social junto con el Estado Mexicano en la planeación de los asentamientos humanos, por lo que

---

<sup>149</sup> Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y con última reforma publicada el 05 de agosto de 1994.

<sup>150</sup> Ibidem.

<sup>151</sup> Ibidem.

se establecen los rubros en los que pueden haber este tipo de participación de los sectores social y privado, así como los objetivos que se buscan alcanzar con dicha participación (artículos 48 a 52 LGAH).

Por último, el Capítulo Noveno de la LGAH aborda las medidas para el control del desarrollo urbano que se pueden sintetizar de la siguiente manera:<sup>152</sup>

- 1) Ningún acto, convenio o contrato sobre la propiedad o cualquier otro derecho relacionado con aprovechamiento de áreas o predios surtirá efectos si contraviene la LGAH, leyes, planes y programas de desarrollo urbano salvo que se compruebe que se cuenta con la constancia, permiso, autorización o licencia correspondiente expedida por autoridad competente y conforme a la normatividad señalada.
- 2) Las autoridades municipales están obligadas a inscribir en el Registro Público de la Propiedad los planes y programas de desarrollo urbano, so pena de ser sancionados conforme a la legislación aplicable.
- 3) Quienes resulten afectados por llevarse a cabo construcciones, fraccionamientos, condominios, cambios de uso o destino del suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan las disposiciones jurídicas de desarrollo urbano, pueden exigir se apliquen medidas de seguridad y sanciones pertinentes.
- 4) Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal sujetarán la ejecución de sus programas de inversión y de obra a las políticas de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y a los planes o programas de desarrollo urbano.
- 5) Quienes propicien la ocupación irregular de áreas y predios en los centros de población, se harán acreedores a las sanciones establecidas en las disposiciones jurídicas aplicables.

### **3.2.3. Ley de Planeación**

La Ley de Planeación, publicada el 05 de enero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, tiene una gran importancia en materia de asentamientos humanos pues esta ley regula todo lo relativo al proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo el cual marca las pautas para la formulación de los Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio, el Nacional de Desarrollo Urbano y el Nacional de Vivienda que son los que guardan mayor relación con la planeación de los asentamientos humanos.

---

<sup>152</sup> Cfr. Ibidem.

La Ley de Planeación es de orden público e interés social, reglamentaria de los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 1º de la Ley de Planeación marca cinco objetivos que, principalmente, pretenden establecer las normas y bases para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y regir el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, así como para la coordinación de actividades entre los tres niveles de gobierno y garantizar la participación ciudadana en este proceso.

El artículo 4º de la Ley de Planeación, indica que la conducción de la Planeación Nacional del Desarrollo está a cargo del Ejecutivo Federal quien deberá impulsar la participación de los diferentes grupos sociales con apego a esta Ley. En este orden de ideas, el artículo 9º de la Ley de Planeación expresa que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal han de planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la Planeación Nacional del Desarrollo para asegurar que sea integral y sustentable.

En lo relacionado con el Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Ley de Planeación establece las atribuciones que se designan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante SHCP) una de las que más facultades tiene en materia de planeación del desarrollo en los Estados Unidos Mexicanos ya que el artículo 14 de la Ley de Planeación atribuye a la SHCP, fundamentalmente, la coordinación de todas las actividades de la Planeación Nacional del Desarrollo, incluyendo la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Sin embargo, el artículo 15 de la Ley de Planeación delimita las funciones que corresponden a la SHCP como parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática, principalmente a la definición de las políticas financiera, fiscal y crediticia, así como ejercer sus atribuciones de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del Sistema Bancario.

Los artículos 16 y 17 de la Ley de Planeación expresan las obligaciones que corresponden a las demás Dependencias de la Administración Pública Federal y Entidades Paraestatales en relación con la Planeación Nacional del Desarrollo, mismas que deberán ser congruentes con los programas que deriven del Plan Nacional de Desarrollo y que no deberán exceder de las facultades que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal les otorga a cada una de ellas. Asimismo, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo

requiere de la participación de la sociedad, tal y como lo indica el Capítulo Tercero de la Ley en comento, llamando así a establecer los mecanismos necesarios para que todos los grupos sociales expresen sus opiniones para esa elaboración, e incluso la actualización y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas que de él deriven.

El Capítulo Cuarto de la Ley de Planeación es muy importante porque señala los contenidos básicos del Plan Nacional de Desarrollo y los diversos tipos de Programas. El artículo 21 párrafo segundo, establece que, por lo que toca al Plan Nacional “*precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país; contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.*”<sup>153</sup>

El artículo 22 expresa que del Plan Nacional se elaborarán diferentes tipos de programas que son los sectoriales, institucionales, regionales y especiales, según sea el caso, los cuales se definen en los artículos subsecuentes:

- 1) **Programas sectoriales:** “*se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo de que se trate. Contendrán asimismo, estimaciones de recursos y determinaciones sobre instrumentos y responsables de su ejecución.*”<sup>154</sup>
- 2) **Programas institucionales:** “*son los que deban elaborar las entidades paraestatales, se sujetarán a las previsiones contenidas en el Plan y en el programa sectorial correspondiente. Las entidades, al elaborar sus programas institucionales, se ajustarán, en lo conducente, a la ley que regule su organización y funcionamiento.*”<sup>155</sup>

---

<sup>153</sup> Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de enero de 1983 y con última reforma publicada el 13 de junio de 2003.

<sup>154</sup> Ibidem., artículo 23.

<sup>155</sup> Ibidem., artículo 24.

- 3) **Programas regionales:** “se referirán a las regiones que se consideren prioritarias o estratégicas, en función de los objetivos nacionales fijados en el Plan, y cuya extensión territorial rebase el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa.”<sup>156</sup>
- 4) **Programas especiales:** “se referirán a las prioridades del desarrollo integral del país fijados en el plan o a las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadoras de sector.”<sup>157</sup>

Finalmente, ha de destacarse el contenido del Capítulo Quinto de la Ley de Planeación que nuevamente busca la acción coordinada entre los tres niveles de gobierno mediante la celebración de convenios entre el Gobierno Federal y las Entidades Federativas en los que se fijen las acciones que deban desempeñarse de manera conjunta en materia de planeación nacional del desarrollo, tomando en cuenta también la opinión de los Municipios involucrados.

### **3.3. Legislación aplicable a los asentamientos humanos en el Distrito Federal**

#### **3.3.1. Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal**

##### *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (en adelante EGDF), publicado el 26 de julio de 1994 en el Diario Oficial de la Federación, es el cuerpo legal emitido por el Congreso de la Unión que regula el funcionamiento básico del Gobierno del Distrito Federal, debido a su naturaleza jurídica. Del EGDF lo que interesa, para efectos de este trabajo, es la organización de la estructura gubernamental pues a partir de ahí se conocen quiénes son las autoridades que existen en el Distrito Federal y, sobre todo, cuáles son sus facultades y obligaciones, particularmente hablando en materia de los asentamientos humanos.

En este orden de ideas, el artículo 12 del EGDF indica que la organización político-administrativa del Distrito Federal ha de seguir varios principios estratégicos, entre los que destaca el de que en la planeación y ordenamiento del desarrollo territorial, económico y social de la ciudad, debe utilizarse una óptica integral de la Capital con las peculiaridades de las demarcaciones territoriales que se establezcan para la división territorial (artículo 12 fracción V EGDF); deben conjugarse acciones de desarrollo con políticas y normas de

---

<sup>156</sup> Ibidem., artículo 25.

<sup>157</sup> Ibidem., artículo 26.

seguridad y de protección a los elementos del medio ambiente (artículo 12 fracción X EGDF); y que prevalece la rectoría del desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 12 fracción XV EGDF).

Por otra parte, el artículo 118 del EGDF expresa que, para alcanzar un desarrollo y bienestar social en el Distrito Federal, resulta indispensable considerar varias materias entre las que se encuentran la planeación del desarrollo; las reservas territoriales, los usos de suelo y la vivienda; y la preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico. Específicamente en el rubro del desarrollo urbano, el artículo 119 del EGDF ordena que todos los programas que al efecto se formulen por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal (en adelante JGDF) deberán ser sometidos para su aprobación a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en adelante ALDF) siguiendo las reglas y procedimientos estipulados en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

El Título Séptimo del EGDF, regula lo relativo al régimen patrimonial del Distrito Federal, indicando que el patrimonio del Distrito Federal se compone de bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Por tanto, entre los bienes de dominio público se hallan los inmuebles ubicados en el territorio del Distrito Federal y que la Federación transmita a éste, con la finalidad de satisfacer las necesidades de crecimiento, vivienda y desarrollo urbano (artículo 138 fracción VII); mientras que entre los bienes de dominio privado se encuentran los bienes inmuebles que el Distrito Federal adquiera por vía de derecho público y que tengan por objeto la constitución de reservas territoriales, el desarrollo urbano y habitacional o la regularización de la tenencia de la tierra (artículo 139 fracción VII).

### ***Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal***

La Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal (en adelante LOAPDF), publicada el 29 de diciembre de 1998 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, tiene su importancia por hacer la distribución de facultades entre las autoridades que componen la Administración Pública del Distrito Federal (en adelante APDF). En tal virtud, puede comenzarse por decir que el JGDF es el titular de la APDF, a quien corresponden originalmente todas las facultades establecidas en los ordenamientos jurídicos relativos al Distrito Federal, y podrá delegarlas a los servidores públicos subalternos mediante Acuerdos, además de

contar con unidades de asesoría, de apoyo técnico, jurídico, de coordinación y de planeación del desarrollo que determine (artículo 5 LOAPDF).

El artículo 15 de la LOAPDF, permite al JGDF auxiliarse en el ejercicio de sus atribuciones relativas al estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, de varias Dependencias como lo son las Secretarías, entre las cuales están aquellas directamente involucradas con la materia de asentamientos humanos y son:

- 1) Secretaría de Gobierno
- 2) Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
- 3) Secretaría del Medio Ambiente
- 4) Secretaría de Obras y Servicios; y
- 5) Secretaría de Desarrollo Social

En este Capítulo, se abordarán a dos de estas Secretarías que son la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Secretaría del Medio Ambiente, por ser las que mayor participación tienen en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial. Sin perjuicio de lo anterior, vale la pena mencionar brevemente la intervención que tienen las otras Secretarías mencionadas en el tema que se está tratando.

La Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, tiene como funciones: el despacho de las materias relativas al gobierno; relaciones con estados y municipios, la coordinación metropolitana; seguimiento de funciones desconcentradas de las Delegaciones del Distrito Federal; Reclusorios y Centros de Readaptación, regularización de la tenencia de la tierra y acción cívica (artículo 23 LOAPDF). Por tal motivo, la LOAPDF le confiere las siguientes facultades:<sup>158</sup>

- a) *Promover, apoyar y ejecutar los programas de regularización de la tenencia de la tierra;*
- b) *Estrechar y fortalecer la coordinación del Distrito Federal con los tres niveles de gobierno que inciden en la zona metropolitana;*
- c) *Coordinar la planeación metropolitana con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales limítrofes, así como a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de la administración pública, en las materias señaladas en la Constitución y el Estatuto;*
- d) *Impulsar la formulación de convenios, normas y reglamentos en los que se concerte la voluntad política de los gobiernos que inciden en la zona metropolitana.*

---

<sup>158</sup> Cfr. Artículo 23 fracciones XVIII, XXIV, XXV y XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.

Por su parte, la Secretaría de Obras y Servicios del Distrito Federal desempeña la función de despachar las materias relativas a la normatividad de obras públicas y servicios urbanos; la construcción y operación hidráulica; los proyectos y construcción de las obras del Sistema de Transporte Colectivo; los proyectos y construcción de obras públicas, así como proponer la política de tarifas y prestar el servicio de agua potable. Finalmente, la Secretaría de Desarrollo Social del Distrito Federal despacha los asuntos referentes al desarrollo social, alimentación, promoción de la equidad, recreación, información social y servicios sociales comunitarios.

### **3.3.2 Ley Ambiental del Distrito Federal y la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal**

#### ***Ley Ambiental del Distrito Federal***

La Ley Ambiental del Distrito Federal (en adelante LADF), publicada el 13 de enero de 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, es un cuerpo legal de orden público e interés social cuyos objetivos se centran en la protección y preservación del medio ambiente. Dentro del Título Segundo de la LADF se regula lo relativo a las autoridades ambientales, mismas que son enunciadas en el artículo 6° de dicha ley: el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el titular de la Secretaría del Medio Ambiente, los Jefes Delegacionales del Distrito Federal y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal.

Algo trascendente dentro del propio artículo 6° de la LADF es la creación, por parte del Comité de Planeación y fundamentándose en el artículo 22 de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, de una Comisión del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal que estará copresidida por los titulares de las Secretarías del Medio Ambiente y la de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal.

Esta Comisión del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, fungiría como órgano de coordinación para la aplicación del ordenamiento ecológico territorial, de sus programas y del Programa General de Desarrollo Urbano y demás Programas de Desarrollo Urbano (artículo 6° párrafo quinto LADF). Lo que llama la atención es que la LADF remite a la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal para encontrar más atribuciones concedidas a la Comisión de Ordenamiento Territorial, pero si se revisa dicha Ley no se hace mención en ningún momento de esta Comisión sino únicamente del Comité de Planeación, los Comités Mixtos de Planeación y el Consejo de Planeación.

Asimismo, para impulsar la acción coordinada entre las autoridades de los tres niveles de gobierno y la participación de los sectores social y privado, el artículo 7° de la LADF permite que la APDF celebre cualquier tipo de instrumento de coordinación y concertación entre la Federación, Estados y Municipios al igual que con los sectores privado y social a fin de proteger, conservar, mejorar y restaurar el ambiente del Distrito Federal y la Cuenca de México.

El Título Tercero de la LADF, pone de manifiesto que la política de desarrollo sustentable del Distrito Federal debe valerse de varios mecanismos como lo son la participación ciudadana, la planeación, el ordenamiento ecológico, los permisos y autorizaciones y los convenios de concertación, entre otros. La Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal (en adelante SMA) está obligada a facilitar los mecanismos para que los ciudadanos capitalinos puedan exigir de forma responsable el cumplimiento de las obligaciones por parte de las autoridades ambientales en el Distrito Federal con el objeto de que se respete el derecho de gozar de un medio ambiente sano.

En cuanto a la planeación del desarrollo del Distrito Federal, se deberá incluir la planeación del desarrollo sustentable y el ordenamiento ecológico del territorio. Asimismo, la planeación y ejecución de acciones en estos ámbitos debe ser acorde con la política ambiental, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, el Programa Sectorial Ambiental, el Programa General de Desarrollo Urbano y demás Programas de Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Respecto al ordenamiento ecológico del territorio, es importante mencionar los criterios que la LADF indica que deben considerarse en la formulación de los correspondientes programas, pues prácticamente todos tienen incidencia en materia de asentamientos humanos:

- I. La naturaleza y características de los ecosistemas existentes en el territorio del Distrito Federal;*
- II. La vocación de cada zona, en función de sus elementos naturales, la distribución de la población y las actividades económicas predominantes;*
- III. La aptitud del suelo sobre la base de una regionalización ecológica;*
- IV. Los desequilibrios existentes en los ecosistemas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;*
- V. El equilibrio que debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;*
- VI. El impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, vías de comunicación y demás obras y actividades;*

VII. *La evaluación de las actividades productivas predominantes en relación con su impacto ambiental, la distribución de la población humana y los recursos naturales en una zona o región; y*

VIII. *La obligatoriedad de la regulación ambiental derivada del ordenamiento ecológico tendrá prioridad sobre otros aprovechamientos que no sean compatibles con los principios del desarrollo sustentable, integrándose a los Programas de Desarrollo Urbano expedidos de conformidad con la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. [...]*<sup>159</sup>

El mismo artículo 29 de la LADF, previene que: *“El ordenamiento ecológico incluido en los Programas de Desarrollo Urbano será obligatorio en materia de usos y destinos en suelo de conservación, de criterios ambientales aplicables a los usos y destinos del suelo de los Programas de Desarrollo Urbano en los asentamientos humanos en suelo de conservación, en el manejo de los recursos naturales y realización de actividades que afecten al ambiente; los cuales deberán contener los lineamientos y estrategias ecológicas para la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como para la localización de actividades productivas y cuando se pretenda la ampliación de los poblados rurales y del suelo urbano o nuevos asentamientos humanos.”*<sup>160</sup>

El Título Cuarto de la LADF regula la protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, del cual es particularmente trascendente el Capítulo V que contiene lo relativo a la conservación y aprovechamiento sustentable del suelo. Al efecto, el artículo 111 de la LADF enuncia diversos criterios que han de considerarse para procurar la conservación y aprovechamiento sustentable del suelo, mismos que deben ser utilizados en casos como:<sup>161</sup>

- 1) *La autorización de fraccionamientos habitacionales y asentamientos humanos en general;*
- 2) *La modificación y elaboración de los programas de desarrollo urbano;*
- 3) *El establecimiento de usos, reservas y destinos, en los programas de desarrollo urbano, así como en las acciones de restauración y conservación de los centros de población; y*
- 4) *La formulación del programa de ordenamiento ecológico.*

El Título Quinto de la LADF habla de la prevención, control y acciones contra la contaminación ambiental y en su Capítulo V se localiza lo relativo a la contaminación del suelo. El artículo 163 establece los criterios que han de considerarse para prevenir y controlar este tipo de contaminación en varios aspectos como son la ordenación y regulación del desarrollo urbano (artículo 164 fracción II LADF).

---

<sup>159</sup> Artículo 29 de la Ley Ambiental del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000 y con última reforma publicada el 21 de junio de 2006.

<sup>160</sup> Ibid.

<sup>161</sup> Cfr. Ibidem., artículo 112 fracciones II, III, IV y VII.

### *Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*

La Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (en adelante LDUDF), publicada el 26 de enero de 1996 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, representa la legislación base en materia de asentamientos humanos local pues, como su propio nombre lo indica, regula lo relativo al desarrollo urbano lo cual implica, entre otros aspectos, el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos. La LDUDF es de orden público e interés social, cuyos objetivos se enfocan a la fijación de normas jurídicas para la planeación, programación y regulación del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial, todo ello con el fin de mejorar la calidad de vida de la población que habita el Distrito Federal mediante la ejecución de diversas acciones enunciadas en el artículo 2° de la LDUDF.

De las acciones contenidas en el artículo 2° de la LDUDF, se puede destacar el deseo de regular de forma más estricta o con mayor control el mercado inmobiliario evitando la apropiación indebida de inmuebles; también la búsqueda de un equilibrio en la distribución de la población que se acompañe de un acceso equitativo a la vivienda, los servicios y el equipamiento urbanos; fomentar la redensificación de las demarcaciones centrales del Distrito Federal cuyo éxodo de población debió a varias causas como el hecho de que el desarrollo industrial decayó, la tierra ubicada en las periferias era más barata y los daños ocasionados por el terremoto de 1985; no permitir que se instalen asentamientos humanos en áreas vulnerables, riesgosas o de conservación (lo cual con frecuencia ocurre en asentamientos irregulares); la optimización del ordenamiento territorial y el aprovechamiento del suelo, lo que significa realmente utilizar el suelo de acuerdo a sus aptitudes pues existen áreas que son propicias para desempeñar actividades productivas, otras para que se lleven a cabo procesos naturales esenciales y unas más que son adecuadas para vivienda.

Igualmente, dentro de estas medidas se advierte la necesidad de actuar coordinadamente entre autoridades de los tres niveles de gobierno y los sectores privado y social. Además, llama la atención que se tiene como propósito la desconcentración de acciones de la APDF lo cual, en mi opinión, resulta bastante difícil de lograr pues lo que se obtendría sería la creación de más instancias gubernamentales que seguramente añadirían complicaciones burocráticas para solucionar los problemas urbanos ya que considero que la solución no es crear más órganos que se encarguen del ordenamiento urbano sino que realmente los órganos existentes desempeñen adecuadamente sus funciones.

El Capítulo II del Título Tercero de la LDUDF, regula lo referente a los programas que se formulan como producto de la planeación del desarrollo urbano. Explícitamente, el artículo 16 de la LDUDF indica que la planeación del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial del Distrito Federal tendrá como instrumentos rectores el Programa General de Desarrollo Urbano (en adelante PGDU), los programas delegacionales y los programas parciales, existiendo también programas sectoriales y programas anuales de desarrollo urbano. En particular, la LDUDF ordena que el PGDU sea congruente con el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal.

El Capítulo IV del mismo Título Tercero de la LDUDF, incorpora una serie de reglas que han de observarse en la aplicación de los programas de desarrollo urbano en el Distrito Federal, que se resumen así:

- 1) Toda persona está obligada a acatar las disposiciones de los programas en cuanto a la planeación y ejecución de obras públicas o privadas y al uso y aprovechamiento de los bienes inmuebles ubicados en el Distrito Federal;
- 2) Los programas sectoriales y anuales en materia de desarrollo urbano elaborados por la APDF deben ajustarse a lo estipulado en los programas General, delegacionales y parciales;
- 3) Todos los actos jurídicos relacionados con la transmisión de propiedad de inmuebles o con su uso y aprovechamiento deberán contener las cláusulas correspondientes a su utilización, de conformidad con los programas;
- 4) En ciertos supuestos, se hará el reconocimiento de derechos adquiridos por los propietarios, poseedores o sus causahabientes respecto de los usos del suelo que, de manera legítima y continúa, hayan aprovechado un bien inmueble en su totalidad o en unidades identificables de éste;
- 5) En caso de que una construcción o instalación se destruya o requiera demolerse, el propietario o poseedor podrá volver a edificar siempre que abarque la misma extensión y conserve el mismo uso; y
- 6) Los propietarios y poseedores conservan sus derechos adquiridos pero no para realizar ampliaciones, aumentar volumen o modificar los fines.

Tanto la LADF como la LDUDF, contemplan que en el territorio del Distrito Federal existen dos clases de suelo: el urbano y el de conservación. De acuerdo con el artículo 30 de la LDUDF, el *suelo urbano*

es aquel que cuenta con infraestructura, servicios y equipamiento urbano y está fuera de los polígonos asignados por el Programa General de Desarrollo Urbano para el suelo de conservación; y el *suelo de conservación* es aquel que se designa principalmente conforme a su ubicación, vulnerabilidad, calidad y extensión atendiendo a la posibilidad de que pueda presentar algún impacto al medio ambiente o al ordenamiento territorial.

El artículo 31 de la LDUDF, hace todavía una subdivisión en diversas áreas ya en suelo urbano y en suelo de conservación a las que denomina como áreas de actuación, las cuales son descritas en dicho artículo a fin de conocer sus características y poder establecer objetivos y políticas específicos para conservar o mejorar cada una de esas áreas, pero su delimitación corresponde al PGDU. De manera enunciativa, dichas áreas son:

<i>Áreas de actuación en suelo urbano</i>	<i>Áreas de actuación en suelo de conservación</i>
Áreas con potencial de desarrollo	Áreas de rescate
Áreas con potencial de mejoramiento	Áreas de preservación
Áreas con potencial de reciclamiento	Áreas de producción rural y agroindustrial
Áreas de conservación patrimonial	
Áreas de integración metropolitana	

Asimismo, la LDUDF indica los usos de suelo que pueden determinarse en el territorio del Distrito Federal mediante la zonificación. Sin embargo, al realizar ya la zonificación se establecen los usos de suelo permitidos y prohibidos, así como los destinos y reservas de suelo para las diversas zonas que se determinan en los programas y en el reglamento de la LDUDF, además de aquellas que la evaluación de los programas determine necesarias para lograr un mejor funcionamiento y ordenamiento del territorio (artículo 32 fracción III LDUDF). Entonces, las fracciones I y II del artículo 32 de la LDUDF muestran los usos de suelo que pueden determinarse con la zonificación:

<i>Usos de Suelo en Suelo Urbano</i>	<i>Usos de Suelo en Suelo de Conservación</i>		
Habitacional	<i>En Áreas de rescate</i>	<i>En Áreas de preservación</i>	<i>En Áreas de producción rural y agroindustrial</i>
Comercial	Habitacional	Piscícola	Agrícola
Servicios	Servicios	Forestal	Pecuaria
Industrial	Turístico	Equipamiento rural e infraestructura. Siempre y cuando no se vulnere y altere la vocación del suelo y su topografía	Piscícola
Equipamiento e infraestructura	Recreación		Turística
Espacios abiertos	Forestal		Forestal
Áreas verdes, parques y jardines	Equipamiento e infraestructura		Agroindustrial
			Equipamiento e infraestructura

Por tanto, la fracción III del artículo 32 de la LDUDF señala las zonas que pueden ser establecidas en territorio del Distrito Federal para indicar, al realizar la zonificación, los usos de suelo permitidos y prohibidos, los destinos y reservas de suelo en cada una de ellas:

<i>Para suelo urbano</i>	<i>Para suelo de conservación</i>	<i>Para poblados rurales</i>
Habitacional: simple, con comercio, con oficinas o mixto	Rescate ecológico	Habitacional: simple, rural, de baja densidad y con comercio y servicios
Equipamiento urbano e infraestructura	Producción rural-agroindustrial	Equipamiento rural
Industria	Preservación ecológica	
Espacios abiertos		
Áreas verdes		
Centro de Barrio		

El Capítulo IV del Título Cuarto de la LDUDF, aborda un punto importante que tiene cierta influencia en el tema de asentamientos humanos, en especial en asentamientos irregulares, y es el de fusión, subdivisión, retotificación y los conjuntos de predios. Así el artículo 42 indica que la *fusión* es la unión en un solo predio de dos o más terrenos colindantes; la *subdivisión* (artículo 43) es la partición de un predio en dos o más terrenos que no requieran el trazo de vías públicas; la *retotificación* (artículo 7° fracción LXI) es la agrupación de inmuebles comprendidos en un polígono de actuación sujeto a desarrollo o a mejoramiento urbanos, para su nueva división, y en su caso una relocalización de los usos de suelo dentro del polígono,

ajustada a los programas de desarrollo urbano; y los *conjuntos* (artículo 48) son una o varias construcciones edificadas en un terreno, con usos y destinos homogéneos o heterogéneos, en el que se constituye un régimen de copropiedad o de propiedad en condominio, conforme a la legislación aplicable, que pueden ser habitacionales, de servicios, industriales o mixtos.

El Capítulo VII del mismo Título Cuarto de la LDUDF expresa que, para lograr un control del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en el Distrito Federal, se requiere que cualquier persona que desee llevar a cabo una obra, instalación o aprovechamiento urbano público o privado debe presentar a la autoridad competente un estudio de impacto urbano-ambiental previo a la solicitud de licencia, autorización o manifestación en los casos previstos en la LDUDF.

El Título Quinto de la LDUDF, ordena lo relativo a la ejecución de los diferentes tipos de programas de desarrollo urbano en el Distrito Federal, diciendo que esa tarea corresponde a las autoridades a las que se les haya encargado y que la forma en que se llevará a cabo es con la constitución de polígonos de actuación. Para efectos de la LDUDF, el *polígono de actuación* (artículo 7 fracción XLVII) es la superficie delimitada del suelo que se determina en los Programas, a solicitud de la Administración Pública o de los particulares para llevar a cabo las acciones determinadas en la LDUDF, permitiendo la realización de proyectos urbanos a través de la relocalización de usos de suelo y destinos, así como el intercambio de potencialidades del desarrollo urbano.

También se prevé el supuesto de ejecutar los programas mediante la constitución de sistemas de actuación social, privada o por cooperación formados por los propietarios o poseedores a título de dueño de inmuebles que se encuentren dentro de los polígonos de actuación señalados en los Programas. Estos sistemas consisten en la asociación formada por dichos propietarios o poseedores entre sí o de éstos con la APDF, según la legislación civil o mercantil.

Por último, se mencionará que el Título Sexto de la LDUDF toca el tema de la participación social y privada como elemento que busca ser una ayuda en el proceso de desarrollo urbano. Para lograr ese cometido, la LDUDF propone la creación de un Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y Vivienda como organismo permanente de participación social que asesora en la emisión de estudios, propuestas, opiniones, consultas y

análisis en materia de desarrollo urbano y vivienda para su impulso, fomento, desarrollo y mejoramiento (artículo 77 LDUDF).

### **3.3.3. Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal**

De la misma manera que en el ámbito Federal, en este caso la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal (en adelante LPDDF), publicada el 27 de enero de 2000 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, sienta las bases para llevar a cabo la función de planeación de todas las materias que son competencia del Gobierno del Distrito Federal, particularmente la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial.

El artículo 3° de la LPDDF, claramente expresa que la planeación en el Distrito Federal tendrá como ejes rectores el desarrollo económico, el desarrollo social y el ordenamiento territorial además de vincular la programación y la presupuestación para poder concretar los objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo.

Para efectos de la planeación del desarrollo en el Distrito Federal, el artículo 5° de la LPDDF establece qué autoridades son competentes para intervenir en el proceso de planeación y son la ALDF, el JGDF, los Jefes Delegacionales y los titulares de las dependencias, de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales de la APDF.

De forma análoga a lo que sucede en el ámbito Federal, en el Distrito Federal existe un Sistema de Planeación del Desarrollo el cual se integra por las autoridades y órganos responsables del proceso de planeación; la participación social y ciudadana expresada en el Consejo de Planeación, así como por las normas, instrumentos y procedimientos técnicos que se emitan para la ejecución de la planeación (artículo 11 LPDDF). Este Sistema se organiza a partir del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal (en adelante PGDDF), del cual se derivan los programas sectoriales, institucionales y especiales ya que los programas delegacionales son elaborados por los Jefes Delegacionales con estricto apego a los lineamientos del PGDDF.

La LPDDF, señala que el JGDF es el encargado de conducir y coordinar la planeación del desarrollo en el Distrito Federal a través de un Comité de Planeación que se integra por los titulares de las dependencias de la APDF, aunque también participan los Jefes Delegacionales conforme al Reglamento de la LPDDF, y los

titulares de los órganos desconcentrados y de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales si así lo decide el JGDF (artículo 20 LPDDF).

En lo relacionado con el PGDDF, el artículo 25 de la LPDDF establece que dicho Programa es el documento rector que contendrá las directrices generales del desarrollo social, del desarrollo económico y del ordenamiento territorial de la Entidad, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años. Por su parte, los programas delegacionales contienen las directrices generales del desarrollo social, económico y de ordenamiento territorial de las demarcaciones territoriales, con proyecciones y previsiones para un plazo de 20 años, siendo formulados por los titulares de los órganos político-administrativos, con apoyo de un Comité Mixto de Planeación. Asimismo, existen los programas de mediano plazo que son:

- a) **Sectoriales:** *“son los documentos que desagregan en objetivos y metas de mediano plazo los lineamientos contenidos en el Programa General para una materia específica de desarrollo y que regirá las actividades del sector administrativo que corresponda. Deberán tomar en cuenta las previsiones contenidas en los programas delegacionales para el establecimiento de objetivos y metas en el ámbito territorial de aplicación. [...]”*<sup>162</sup>
- b) **Institucionales:** *“son los documentos que desagregan en objetivos y metas de mediano y corto plazo las políticas a aplicar por el programa sectorial correspondiente, tomando en cuenta, en su caso, las opiniones de los órganos político-administrativos relacionados. [...]”*<sup>163</sup>
- c) **Especiales:** refieren a “[...] las prioridades del desarrollo integral de la entidad fijadas en el Programa General que requieran atención especial, a las actividades relacionadas con dos o más dependencias o a las prioridades de dos o más demarcaciones territoriales. [...]”<sup>164</sup>
- d) **Parciales:** se derivan de las estrategias establecidas en los programas delegacionales y se aplican en zonas específicas que requieran un tratamiento especial por sus características económicas, sociales o territoriales.<sup>165</sup>

---

<sup>162</sup> Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2000, artículo 33.

<sup>163</sup> Ibidem., artículo 35.

<sup>164</sup> Ibidem., artículo 36.

<sup>165</sup> Cfr. Ibidem., artículo 38.

El Título Quinto de la LPDDF, regula cómo debe efectuarse la coordinación para la planeación del desarrollo del Distrito Federal entre autoridades capitalinas y la Federación, Estados y Municipios de las zonas conurbadas o limítrofes en donde sea necesario llevar a cabo la planeación. Por otro lado, la participación social y ciudadana también es un elemento clave para el proceso de planeación del desarrollo del Distrito Federal y es posible con la intervención de un Consejo de Planeación, el cual se constituirá por cinco ciudadanos con conocimientos en materia de planeación y participará junto con el Comité de Planeación en dicho proceso. Todo lo relativo a su regulación se encuentra en el Título Sexto de la LPDDF.

### **3.4. Tratados Internacionales aplicables en los Estados Unidos Mexicanos sobre asentamientos humanos**

Con el objeto de dar un enfoque internacional al tema de los asentamientos humanos, se eligió analizar brevemente dos instrumentos que hacen referencia a ellos pues es importante tomar en cuenta la postura que los Estados Unidos Mexicanos asume dentro del mismo tema ante la comunidad internacional y también para conocer de qué manera la comunidad internacional se preocupa por temas tan delicados como lo es el de los asentamientos humanos que se ha convertido, debido al acelerado crecimiento demográfico y al desequilibrado reparto de riquezas, en un rubro que exige mucha atención. Recuérdese que, conforme al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales son Ley Suprema de la Nación y que por Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los Tratados Internacionales se ubican en un nivel jerárquicamente superior que las leyes federales y locales.

#### **3.4.1. Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos relativo al establecimiento de una Oficina en México**

Dentro del tema que se está estudiando, este Acuerdo realmente no tiene relevancia por su contenido pues se limita a establecer las inmunidades y privilegios que gozan los funcionarios y los bienes de la oficina del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos también conocido como UN-HABITAT. En este sentido, resulta de mayor interés conocer a grandes rasgos la función que desempeña este Programa y en virtud de qué se llegó al punto de firmar un Acuerdo entre el Gobierno Mexicano y la Organización de las Naciones Unidas para el establecimiento de la oficina mencionada.

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos tiene como misión principal promover el desarrollo de los asentamientos humanos de forma social y ambientalmente sustentable pero que también provea a todos de una vivienda digna. Este Programa es comandado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los documentos que rigen a dicho Programa son la Declaración de Vancouver sobre Asentamientos Humanos, la Agenda de Hábitat, la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos, la Declaración sobre Ciudades y Otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio y la Resolución 56/206.

A través del Programa UN-HABITAT, se busca dar una especial atención al desarrollo de los asentamientos humanos de los sectores más desprotegidos teniendo un constante monitoreo de las circunstancias que imperan en las diferentes regiones del mundo y aplicando las medidas que se hayan previsto en la Agenda del Programa. Asimismo, se busca que exista una cooperación técnica y financiera por parte de los Estados Miembros de este Programa a fin de combatir las zonas urbanas más pobres mediante la implementación de otros programas que se ejecuten con actividades coordinadas de la comunidad internacional para un mejor provecho.<sup>166</sup>

El Programa UN-HABITAT estableció, para la atención de los asuntos que le corresponden, una oficina regional para todos los países de América Latina y el Caribe, entre los cuales naturalmente se encuentran los Estados Unidos Mexicanos. Dicha Oficina (ROLAC por sus siglas en inglés), se encarga de coordinar todas las oficinas que se establezcan en cada uno de los países miembros como lo es nuestro país, por tanto este Acuerdo al que se está haciendo referencia en este apartado es precisamente de estas Oficinas.

Para conocer un poco de este Acuerdo, ha de decirse que fue firmado por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, con el Secretario de Relaciones Exteriores Luis Ernesto Derbez Bautista como representante, el dos y el diez de abril del año 2003 en la Ciudad de México y de Río de Janeiro respectivamente, y el Jefe de la ROLAC quien en ese entonces era Jorge Gavidia Velezmoro. En los Estados Unidos Mexicanos, este Acuerdo fue aprobado por el Senado de la República el 9 de diciembre de 2003, entró en vigor el 5 de marzo de 2004 pero se publicó en el Diario Oficial de la Federación hasta el 18 de marzo del mismo año. El Considerando de este Acuerdo, expresa que éste se celebra con motivo de consultas

---

<sup>166</sup> Cfr. Disponible en Internet <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=9>, consultado el 28 de febrero de 2008.

previas entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el UN-HABITAT precisamente llevadas a cabo para sentar las bases que permitieran el establecimiento de una oficina en nuestro país.

#### **3.4.2. Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Vivienda y Desarrollo de los Asentamientos Humanos (OLAVI)**

Este Convenio es de carácter regional, pues atañe únicamente a países de América Latina y fue firmado el 14 de enero de 1982 en la ciudad de Quito, Ecuador; aprobado por el Senado de nuestro país el 29 de diciembre de 1982, publicado el 1º de junio de 1983 en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor tanto para los Estados Unidos Mexicanos como para los demás signatarios el 2 de julio de 1984. En los Considerandos de este Convenio, se describen cuáles fueron los antecedentes que motivaron la creación de esta Organización denominada también OLAVI.

Entonces, la OLAVI se constituye por la preocupación de los países latinoamericanos en realizar esfuerzos para enfrentar la situación actual de los asentamientos humanos, misma que presenta disparidades desde los puntos de vista económico, social y cultural, además de que se ha agravado por un acelerado crecimiento demográfico y por tanto urbano, escasez de recursos y deficiente oferta de vivienda formal provocando problemas en las condiciones habitacionales de la población. Como consecuencia de ello, la atención debe centrarse en las personas de menores recursos económicos y, en cuanto a la disponibilidad de recursos materiales para ofrecer vivienda a estas personas, se propone que haya una estructuración integral del territorio junto con un desarrollo racional de los centros de población, atendiendo sus componentes y los factores ambientales que les afecten.

Este Convenio indica que, ya desde 1977, se tenían presentes estas exigencias creándose el Comité de Acción sobre Vivienda y Edificaciones de Interés Social (en adelante CAVEIS) con el propósito de identificar y promover los mecanismos de cooperación más adecuados a la satisfacción de las necesidades y al mejor aprovechamiento de los recursos de la Región, en materia de vivienda. Al darse la integración del CAVEIS en el marco del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), los Estados Miembros, a través de varios acuerdos, manifestaron su interés por crear un mecanismo de cooperación permanente en materia de vivienda y desarrollo de los asentamientos humanos, pero es hasta la celebración del VII periodo de sesiones del Consejo Latinoamericano del SELA que se ordena ya la creación e institucionalización de dicho

mecanismo. Derivado de ello, se celebró una Reunión Extraordinaria de los miembros del CAVEIS y por Acuerdo XX se dio lugar a este Convenio constitutivo de la OLAVI.

Comenzando con el análisis de este Convenio Constitutivo de la OLAVI, el artículo 1º indica que esta organización es una persona jurídica que se rige por las normas del Derecho Internacional Público. Mientras tanto, el artículo 2º del Convenio enumera los propósitos fundamentales de la OLAVI los cuales son:

- a) *“Fomentar la cooperación regional en la planificación y ejecución de acciones concretas en materia de vivienda y desarrollo de los asentamientos humanos.*
- b) *Coordinar acciones y estrategias, ante organismos y foros internacionales, terceros países y agrupaciones de países, en materia de vivienda y desarrollo de los asentamientos humanos.”*<sup>167</sup>

El Capítulo II de este Convenio, contiene los objetivos de la OLAVI que básicamente buscan una actuación cooperativa de los sectores público y privado de los Estados Miembros de dicho Convenio para lograr un adecuado desarrollo de los asentamientos humanos y la vivienda, poniendo especial énfasis en las personas de menores ingresos, a través de compartir o aportar recursos materiales, financieros, conocimientos técnicos o pragmáticos.

El Capítulo VII del Convenio, tiene especial importancia pues hace referencia a la ratificación, vigencia y adhesión del mismo. En primer lugar se señala que los Estados signatarios deben ratificar el Convenio conforme a sus respectivos ordenamientos legales y el depósito de los instrumentos de ratificación y adhesión serán en la sede de la OLAVI. Sin embargo, la entrada en vigor del Convenio sólo se daría hasta que la mayoría de los Estados firmantes depositaren los instrumentos de ratificación y en base al orden en que se hiciera el depósito sería cuando comenzaría a contabilizarse la entrada en vigor del Convenio para cada país, razón por la que la entrada en vigor demoró hasta el 2 de julio de 1984.

---

<sup>167</sup> Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Vivienda y Desarrollo de los Asentamientos Humanos firmado el 14 de enero de 1982; aprobado por el Senado el 29 de diciembre de 1982; ratificado por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos el 7 de abril de 1983; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de junio de 1983; entrando en vigor el 2 de julio de 1984.

### **3.5. Análisis comparativo de la legislación vigente en el Distrito Federal con la de otros países en materia de asentamientos humanos**

#### **3.5.1. Argentina**

En Argentina, la forma de Estado es como la de los Estados Unidos Mexicanos pues se maneja el Estado Federal con los tres niveles de gobierno que son Nacional, Provincial y Municipal impuesto por su Constitución Nacional, a lo que también ha de decirse que la distribución de facultades la hace la Constitución Nacional y adopta un modelo semejante al mexicano consignado en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Este apartado se dedica al análisis y comparación de una parte de la legislación vigente de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con respecto a la del Distrito Federal en materia de asentamientos humanos. Comenzando con la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el Libro Primero, Título Segundo, Capítulo IV se regula lo relativo a la materia ambiental como una política especial. En dicho Capítulo IV, se garantiza a toda persona el derecho a un ambiente sano, además de que se considera indelegable la función de planeamiento y gestión del ambiente urbano, la cual debe integrarse a las políticas de desarrollo económico, social y cultural. Consecuentemente, el artículo 27 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires indica que toda esa política instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que ha de promover, entre otras cosas, lo siguiente:

- “1. La preservación y restauración de los procesos ecológicos esenciales y de los recursos naturales que son de su dominio.*
- 2. La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora. [...]*
- 7. La regulación de los usos del suelo, la localización de las actividades y las condiciones de habitabilidad y seguridad de todo espacio urbano, público y privado. [...]*
- 11. El uso racional de materiales y energía en el desarrollo del hábitat. [...]*”<sup>168</sup>

Un artículo importantísimo en materia urbana es el 29 de la precitada Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, al ordenar la formulación de un Plan Urbano y Ambiental con la participación transdisciplinaria de entidades académicas, profesionales y comunitarias, a efecto de constituirse como la ley marco (como en nuestro país lo son las leyes generales) a la que ha de apegarse el resto de la normativa urbanística y de obras públicas.

---

<sup>168</sup> Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, disponible en Internet [http://www.legislatura.gov.ar/1legisla/constcba.htm#\\_Toc405121807](http://www.legislatura.gov.ar/1legisla/constcba.htm#_Toc405121807), consultada el 15 de febrero de 2008.

El Capítulo Quinto de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, del mismo Libro y Título, establece tres políticas de aplicación para asegurar a todo individuo una vivienda digna y un hábitat adecuado en las que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires:

- “1. Resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos.*
- 2. Auspicia la incorporación de los inmuebles ociosos, promueve los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva.*
- 3. Regula los establecimientos que brindan alojamiento temporario, cuidando excluir los que encubran locaciones.”<sup>169</sup>*

El Libro Segundo de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, trata sobre el Gobierno de la Ciudad, mientras que su Título Tercero indica la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo. El Capítulo Segundo del Título mencionado, enuncia las atribuciones del Poder Legislativo y se le concede la facultad para legislar, junto con otras, en materia administrativa; de bienes públicos; ambiente y calidad de vida; obras y servicios públicos; ornato y espacio público; bienes sujetos a expropiación y adquisición de bienes, etcétera. El artículo 81, perteneciente al mismo Capítulo Segundo, expresa los casos en los que se requiere mayoría absoluta de la Legislatura (el total son sesenta miembros) y entre ellos se encuentra la aprobación y modificación de los Códigos de Planeamiento Urbano y Ambiental y el de Edificación, así como la sanción del Plan Urbano Ambiental, a propuesta del Poder Ejecutivo de la Ciudad.

El Título Cuarto, regula el funcionamiento del Poder Ejecutivo el cual está a cargo de un Jefe (a) de Gobierno y de un Vicejefe (a) de Gobierno, mientras que el Capítulo Tercero menciona las atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo entre las que se encuentran crear un organismo con competencia en ordenamiento territorial y ambiental, encargado de formular un Plan Urbano y Ambiental; ejecutar las obras y prestar servicios públicos por gestión propia o a través de concesiones; formular planes, programas y proyectos y ejecutarlos conforme a los lineamientos del Plan Urbano y Ambiental.<sup>170</sup>

Pasando a lo referente al Plan Urbano Ambiental es la ley marco a la que se deben ajustar las demás normas que se expidan en materia urbana y ambiental, como la propia Constitución de la Ciudad de Buenos

---

<sup>169</sup> Ibidem., artículo 31.

<sup>170</sup> Ibidem., artículo 104 incisos 22 y 23.

Aires ordena. El Plan Urbano Ambiental tiene su fundamento jurídico en la Ley N° 71,<sup>171</sup> que establece los lineamientos para la integración del Consejo del Plan Urbano Ambiental cuya función, en el ámbito del Poder Ejecutivo de la Ciudad, es la formulación y actualización del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por supuesto con apego a los artículos señalados de su propia Constitución.

Según el artículo 2° de la Ley N° 71, el Consejo del Plan Urbano Ambiental (en adelante CPUA) deberá constituirse dentro de los treinta días siguientes a la publicación de la misma Ley integrándose por: el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires; el titular de la Secretaría de Planeamiento Urbano y Medio Ambiente o del organismo que lo reemplace; técnicos profesionales con formación en temas urbanos y/o ambientales con excelencia científica; y los titulares de las Subsecretarías de Planeamiento Urbano, Medio Ambiente, Obras Públicas, Transporte y Tránsito y Hacienda.<sup>172</sup> Con los técnicos profesionales mencionados, el CPUA debe conformar una Comisión Asesora permanente honoraria.

El artículo 5° de la Ley N° 71 enumera las funciones atribuidas al CPUA que son:

- a. *“Elaborar el Plan Urbano Ambiental*
- b. *Programar y coordinar la marcha del proceso de elaboración del plan.*
- c. *Preparar los documentos de avance y finales de cada etapa.*
- d. *Analizar las consecuencias urbanas y ambientales del conjunto de las acciones incluidas en el Plan en forma simultánea a las diferentes etapas de su elaboración.*
- e. *Promover y coordinar las instancias de consulta y participación, así como las de difusión y esclarecimiento. Elaborar documentos de extensión reducida y redactados de modo comprensible destinados a su divulgación a bajo costo y accesible en lugares públicos sobre la base de los distintos instrumentos de la política urbano ambiental que se requieran en todo el proceso.*
- f. *Evaluar las opiniones y los aportes recogidos en la o las Audiencias Públicas y en todas las instancias participativas que se realicen con relación al Plan.*
- g. *Promover las instancias de coordinación y acuerdo con el Gobierno Nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales tendientes a compatibilizar la gestión urbano ambiental en la región metropolitana. .*
- h. *Realizar las evaluaciones periódicas de los resultados alcanzados en las distintas etapas de aplicación del Plan Urbano Ambiental.*
- i. *Preparar los contenidos de las actualizaciones periódicas y, eventualmente, de los ajustes parciales que se establecen en los Artículos 15 y 16 de esta Ley.*
- j. *Proponer los criterios para elaborar los instrumentos necesarios para implementar políticas urbano ambientales, en especial de los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.”<sup>173</sup>*

Respecto de estas funciones, por Decreto N° 1351/002 publicado en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante BOCBA), número 1564, el 15 de octubre de 2002, se confirieron al CPUA algunas adicionales a las contenidas en la Ley N° 71:

---

<sup>171</sup> Ley N° 71 Plan Urbano Ambiental, publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires número 564 el 04 de noviembre de 1998.

<sup>172</sup> Cfr., Ibidem.

<sup>173</sup> Ibidem.

- a. Las establecidas en el Código de Planeamiento Urbano y sus normas complementarias para el Consejo Asesor de Planificación Urbana;
- b. La elaboración de planes particulares sectoriales en el marco del Plan Estratégico, del Plan Urbano Ambiental y de los objetivos y criterios orientadores de la Ley N° 71;
- c. El asesoramiento sobre las políticas generales de la Ciudad, los planes particulares y los proyectos impulsados por la Administración o promovidos por terceros;
- d. El asesoramiento sobre las interpretaciones relativas a la normativa urbanística vigente y a la elaboración y revisión de los Códigos Urbanos, especialmente del Código de Planeamiento Urbano;
- e. La elaboración de los instrumentos previstos en el Código de Planeamiento Urbano; y
- f. La elaboración de las pautas de interpretación para la aplicación de la normativa urbano ambiental vigente, en especial el Código de Planeamiento Urbano y el Código de la Edificación.

Posteriormente, la Ley N° 71 trata lo relativo a los Objetivos y Criterios Orientadores que rigen al Plan Urbano Ambiental, estableciendo en su artículo 11 que dicho Plan “*se fundamentará en el concepto de desarrollo sostenible, entendido como un proceso participativo, que integra la transformación urbanística, el crecimiento económico, la equidad social, la preservación de la diversidad cultural y el uso racional de los recursos ambientales, con el objetivo de mejorar las condiciones de vida de la población y minimizar la degradación o destrucción de su propia base ecológica de producción y habitabilidad, sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones.*”<sup>174</sup>

El artículo 12 de la Ley N° 71, literalmente indica que el “*objetivo central del Plan Urbano Ambiental será el de servir de instrumento técnico-político de gobierno para la identificación e implementación de las principales estrategias de ordenamiento y mejoramiento territorial y ambiental de Buenos Aires.*”<sup>175</sup> Por otra parte, el artículo 13 de la misma Ley señala los puntos que como mínimo debe contener el Plan Urbano Ambiental y son: el diagnóstico de la situación y de gestión; los estados futuros previsibles; las propuestas alternativas; la propuesta recomendada con evaluación de sus efectos; y requerimientos e instrumentos de viabilización (recursos administrativos, económicos, financieros, físicos, etc.). El artículo 14 de la Ley N° 71, enlista los criterios orientadores sobre los que debe basarse la formulación del Plan Urbano Ambiental, y en cada uno de ellos se expresan las acciones que al efecto deben llevarse a cabo.

En otro orden de ideas, el plazo para la revisión y actualización del Plan Urbano Ambiental es de cinco años contados a partir de que haya sido sancionado por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Además, esa tarea se hará en función de los resultados obtenidos de su aplicación y otras circunstancias que

---

<sup>174</sup> Ibidem.

<sup>175</sup> Ibidem.

lleguen a intervenir en ello, sin perjuicio de que se formulen ajustes parciales al Plan para ayudar a un mejor cumplimiento de las estrategias, programas, proyectos y cursos de acción definidos por dicho Plan.

En la Tercera Cláusula Transitoria de la Ley N° 71 se señalan tres documentos, junto con sus plazos, que deben ser elaborados por el Primer CPUA. Esos documentos son: el que contiene el Diagnóstico y Objetivos y debe remitirse a más tardar a los 5 meses de constituido el CPUA al Jefe de Gobierno; el que contenga el Modelo Territorial y las políticas Generales de Actuación remitiéndose a los 8 meses de constituido el CPUA, al Jefe de Gobierno; y el Documento Final que será girado por el Jefe de Gobierno a la Legislatura a los 12 meses de constituido el CPUA.

Al respecto, cabe decir que ese proceso llevó más tiempo de lo ordenado por la Ley N° 71 toda vez que el CPUA fue creado el 14 de abril de 1999 mediante el decreto 492/999 publicado en el BOCBA número 672, y el primer documento (el de Diagnóstico y Objetivos) si se remitió a la Legislatura en 1999; el segundo (el Modelo Territorial) hasta mayo de 2000; y el Documento Final se elevó para su tratamiento y aprobación hasta el 23 de noviembre de 2000. Sin embargo, no se produjo la participación requerida de la Comisión Asesora Permanente y otros organismos no gubernamentales hasta finales de 2003, año en que se revisaron las actuaciones del Expediente formado para el Proyecto de Ley sobre el Plan Urbano Ambiental. En mayo de 2004, el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires tuvo que elevar a la Legislatura un Nuevo Proyecto de Ley en virtud de que fue necesario hacer actualizaciones al anterior.<sup>176</sup>

#### Comparativa con la legislación del Distrito Federal

Para comenzar, debe asimilarse que la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es un cuerpo legal análogo al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y por tanto en ambos se faculta tanto al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo regular las materias ambiental y urbana, sin exceder las limitaciones que la Constitución Nacional o Federal impone, en base al principio de que las Provincias o Estados pueden regular aquellas materias que no estén expresamente reservadas al Gobierno Nacional o Federal, según el caso.

---

<sup>176</sup> No cuento con mayor información respecto a la elaboración del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires ya que, después de realizar la respectiva búsqueda, no me fue posible encontrar el Documento Final ya sancionado y por tanto con fuerza de ley.

En ambos casos (el de Buenos Aires y del Distrito Federal), la materia urbana es competencia provincial o local y consecuentemente cuentan con leyes que la regulan. Sin embargo, aprecio que en el caso de la Ciudad de Buenos Aires existe una particular preocupación por su regulación ya que en su Constitución se le considera como una política especial e incluso la formulación del Plan Urbano Ambiental, además de configurarse como la ley marco para la demás normativa en esa materia, está a cargo de un Consejo integrado por personas con pleno conocimiento de los fenómenos urbanos y ambientales en donde los profesionistas y académicos juegan un papel muy importante al pertenecer a dicho Consejo, por conducto de la denominada Comisión Asesora Permanente Honoraria.

Como se explicó en su momento, de acuerdo a la LDUDF, también existe un Consejo Asesor de Desarrollo Urbano y Vivienda integrado por autoridades y profesionistas en materia de desarrollo urbano, pero su función se limita a elaborar propuestas y opiniones sobre la materia lo que significa que las autoridades encargadas de la formulación del PGDU bien pueden no tomar en cuenta esas opiniones. En cambio, en el caso de la Comisión Asesora que alude la Ley N° 71 de Argentina, al ser parte del CPUA, sus estudios, opiniones o propuestas deben ser consideradas para la formulación del Plan Urbano Ambiental pues dicho Consejo en su conjunto es la autoridad encargada de esa tarea. Así lo admite el artículo 6° de la Ley N° 71 al disponer que la Comisión Asesora participará de la elaboración, revisión, actualización y seguimiento del Plan Urbano Ambiental, o de sus instrumentos vinculados.

En el caso del Distrito Federal, la autoridad encargada de proyectar el PGDU es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, podría decirse que como símil del CPUA en la Ciudad de Buenos Aires solo que éste se integra por diversas autoridades y los técnicos antes mencionados. La LDUDF, explica el procedimiento para la tramitación del PGDU del Distrito Federal, así como los programas delegacionales, sectoriales, parciales y anuales junto con las autoridades encargadas de ello; en cambio la Ley N° 71 sólo explica los objetivos y criterios rectores para la formulación del Plan Urbano Ambiental por parte del CPUA y, aunque prevé la posibilidad de formular planes parciales y sectoriales, en atención a las necesidades que se presenten en el transcurso del tiempo en que se aplique el Plan Urbano Ambiental (como norma general), no se indica detalladamente cuál es el procedimiento a seguir para su elaboración y tampoco de desglosa su contenido mínimo lo cual me parece que podría dar lugar a duda en el desarrollo del mismo.

Al respecto ha de comentarse que la LDUDF, en ese sentido, es más específica toda vez que en su artículo 18 muestra el contenido mínimo del PGDU que, de manera sintética, debe indicar la fundamentación y motivación; estrategias de desarrollo urbano y ordenamiento territorial; el ordenamiento del territorio junto la clasificación del suelo; estructura vial; transporte; bases de coordinación entre autoridades; e información gráfica de las zonas que componen el Distrito Federal. Igualmente, los artículos 19, 20 y 21 de la LDUDF señalan los contenidos mínimos de los programas delegacionales, parciales y anuales, pero no así de los sectoriales pues al tratar un sector en particular del desarrollo urbano el contenido es variable.

Por su parte, el artículo 13 de la Ley N° 71 ordena que como mínimo el Plan Urbano Ambiental debe contener el diagnóstico de situación y de gestión; los estados futuros previsibles; las propuestas alternativas; la propuesta recomendada con evaluación de sus efectos y requerimientos e instrumentos de viabilización (recursos administrativos, económicos, financieros, físicos, etc.). Considero que es muy genérico lo que se dispone en este artículo a comparación de lo ordenado en los referidos artículos de la LDUDF sobre el contenido de los Programas de Desarrollo Urbano, además de que en el caso de la Ley N° 71 existe una tendencia a pronosticar efectos y proponer soluciones más que en sí tener un carácter imperativo sobre la materia, como ocurre en la LDUDF que de alguna manera contiene disposiciones que no dejan mucho lugar a que la toma de decisiones sea arbitraria, pero por supuesto no es tan absoluto.

Tanto en la LDUDF como en la Ley N°71 de la Ciudad de Buenos Aires, no se establece un plazo de vigencia de los Programas o del Plan respectivamente, sino que se establecen plazos para su revisión, modificación o actualización. La LDUDF establece que cualquiera de los Programas regulados por ella deben ser revisados por lo menos cada seis años, aunque el Reglamento de la LDUDF indica que debe ser cada tres años. Sin embargo, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal expresamente indica que la vigencia de los Programas Sectoriales como lo es el PGDU, tendrá vigencia de seis años y su revisión, modificación o actualización deberá hacerse por lo menos cada tres años. Asimismo, si derivado de la revisión se considera pertinente, se les podrán hacer las modificaciones necesarias conforme al procedimiento establecido en la propia Ley o también solicitarse por los particulares las modificaciones o la cancelación de los Programas únicamente en los supuestos establecidos en la LDUDF y siguiendo el procedimiento ahí estipulado.

En el caso del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, la Ley N° 71 dispone que su revisión y actualización será por lo menos cada cinco años y se hará en función de los resultados obtenidos y de las circunstancias producidas, además de que esta tarea es parte inseparable de la gestión urbanística y ambiental de la Ciudad de Buenos Aires. El artículo 16 de la Ley N° 71, abre la posibilidad de hacer ajustes parciales al Plan Urbano Ambiental a efecto de profundizar el nivel de definición de los aspectos incluidos o de realizar modificaciones dirigidas a asegurar un cumplimiento más adecuado de las estrategias, programas, proyectos y cursos de acción definidas por dicho Plan, lo cual tiene cierto parecido con los Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal solo que éstos van dirigidos a áreas específicas que requieren un tratamiento diferente por las necesidades derivadas de circunstancias no previstas en el Programa General, delegacional o sectorial.

A manera de comentario final, comparativamente hablando, la LDUDF es sin duda más amplia que la Ley N° 71 de la Ciudad de Buenos Aires en virtud de que la LDUDF regula los objetivos; los diferentes tipos de programas, su contenido, proceso de formulación, plazos de revisión, ejecución, etcétera; las facultades de las autoridades; formas de participación social y privada; además, algo que es de suma importancia, las sanciones y medidas de seguridad pues con ello de cierta manera se pretende asegurar el cumplimiento de la LDUDF, situación que difiere al hecho de que se apliquen o no en la práctica. A lo anterior, todavía es posible añadir la existencia del Reglamento de la LDUDF, mismo que especifica aún más las disposiciones de la LDUDF.

Considero que la Ley N° 71 de la Ciudad de Buenos Aires, es un cuerpo legal muy genérico por contener principios o bases que rigen la materia urbano ambiental, pero existe más normativa que regula la materia como lo son el Plan Urbano Ambiental y el Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires. Por ejemplo, el Código de Planeamiento Urbano contiene normas que detallan los usos de suelo, la zonificación del territorio en distritos, las diversas áreas que conforman el territorio de la Ciudad, la distribución de las vialidades, formas de modificar el propio Código y hasta atlas y planos de zonificación. Sin embargo, esto no es realmente algo novedoso en la legislación del Distrito Federal pues la LDUDF ya contiene las reglas básicas para llevar a cabo la zonificación, y además se especifica en el Reglamento de la

LDUDF, en los diferentes tipos de Programas de Desarrollo Urbano y otros reglamentos específicos como el Reglamento de Construcciones.

### **3.5.2. España**

La situación española es muy especial, pues su forma de Estado no es Federal como la de los Estados Unidos Mexicanos sino que se trata de un Estado Compuesto o Estado Autonómico. En el Estado Español, la atribución de competencias a los órganos estatales funciona a partir de relaciones de coordinación y subordinación. En este apartado, se estudiará la principal Ley que existe en una de las Comunidades Autónomas de España en materia urbana que es la Ley del Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid.<sup>177</sup>

Iniciando el análisis de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid o Ley 9/2001, cuyo texto fue aprobado por su presidente Alberto Ruiz-Gallardón el 17 de julio de 2001, contiene en primera instancia un Preámbulo que en su inciso I define los rasgos que caracterizan la Comunidad de Madrid (geográficos, estructurales, políticos, etc.); el inciso II hace un recuento de la legislación que se ha expedido a partir de que se autorizó la autonomía de la Comunidad de Madrid con la aprobación de su Estatuto de Autonomía mediante la Ley Orgánica 3/1983 de 25 de febrero, donde se concedió a la Comunidad de Madrid (y también a las demás Comunidades Autónomas) la facultad de legislar en materia de urbanismo, y dicho recuento se hace para manifestar que el Gobierno de la Comunidad tiene plena conciencia de las implicaciones que tiene el desarrollo urbano y la necesidades que de él se desprenden.

En el inciso III del Preámbulo, se expresa la preocupación por eliminar la dispersión legislativa existente en materia de ordenación urbanística toda vez que existe una pluralidad de leyes, reglamentos y decretos estatales y autonómicos. Asimismo, reconoce que la ordenación urbanística tiene vínculos con otros rubros que son competencia estatal o de las Comunidades, incluso de los Municipios, por lo que la Ley 9/2001 expresa que se respetan las competencias de cada nivel de gobierno y consecuentemente la normativa expedida por cada uno. El inciso IV reseña la estructura de la Ley del Suelo en comento, mientras que los incisos V a XII ya hacen una breve descripción del contenido de cada uno de los Títulos que conforman esta Ley. Entonces, la Ley 9/2001 se compone de Siete Títulos y las Disposiciones Adicional, Transitorias, Derogatoria y Finales.

---

<sup>177</sup> Disponible en Internet <http://www.lexjuridica.com/doc.php?id=663&cat=247>, consultado el 07 de febrero de 2008

El Título Preliminar de la Ley 9/2001, establece cuál es el objeto de la Ley, junto con los principios rectores y los fines de la ordenación urbanística que comprenden las actividades de garantía de la efectividad del régimen urbanístico del suelo, de planeamiento urbanístico, de ejecución del planeamiento urbanístico y de intervención en el uso del suelo, en la edificación y en el mercado inmobiliario.<sup>178</sup> De la misma manera, se expresa que la actuación en materia urbana es competencia de la Administración Pública pero ésta debe ser apoyada con la participación del sector privado.

Por tanto, el objeto de la Ley 9/2001 es la ordenación urbanística del suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid definiendo a aquella como la regulación de “*la utilización del suelo; los procesos de transformación de éste mediante la urbanización, la edificación y la construcción en general o cualquiera de las otras formas previstas en la presente Ley; y el uso, la explotación, la conservación y la rehabilitación de las obras, los edificios, las construcciones y las instalaciones.*”<sup>179</sup>

Sobre el concepto que se acaba de verter, cabe hacer la comparación con el contenido en la LDUDF sobre ordenamiento territorial. Como se recordará, el artículo 29 de la LDUDF explica que el ordenamiento territorial es el conjunto de disposiciones cuyo objeto es establecer la relación entre la distribución de los usos, destinos y reservas del suelo del Distrito Federal con los asentamientos humanos, las actividades y derechos de sus habitantes, la zonificación y las normas de ordenación, así como la reglamentación en materia de construcciones, de imagen y paisaje urbano, de equipamiento urbano, de impacto urbano o urbano-ambiental y de anuncios. En base a lo anterior, se observa la preocupación de regular el suelo y propiciar su aprovechamiento adecuado a través de delimitar los usos de suelo y establecer normas para todas las construcciones u obras que se realicen en cualquiera de los tipos de suelo previstos por los cuerpos legales.

El artículo 5º de la Ley 9/2001, regula una función fundamental que es la de planeamiento urbanístico al que define como una potestad administrativa, cuyo ejercicio corresponde a la Administración urbanística que la tenga atribuida, en cada caso, conforme lo dispuesto por la propia Ley. La actividad o función de planeamiento urbanístico como potestad administrativa comprende las siguientes facultades:

---

<sup>178</sup> Cfr., *Ibidem.*, Preámbulo inciso V.

<sup>179</sup> *Ibidem.*, artículo 2º.

- a) *“Elaborar, formular, tramitar y aprobar instrumentos de planeamiento urbanístico general y de desarrollo.*
- b) *Establecer el destino y uso del suelo y su régimen urbanístico de utilización mediante su clasificación con arreglo a esta Ley.*
- c) *Concretar, mediante su calificación, el régimen urbanístico del suelo con delimitación del contenido del derecho de propiedad.*
- d) *Determinar las condiciones, organizar y programar la actividad de ejecución, tanto la de urbanización, como la de edificación y construcción en general, así como la de conservación del patrimonio urbano y arquitectónico existente y, en su caso, su rehabilitación.”*<sup>180</sup>

En cuanto al planeamiento urbanístico, la LDUDF utiliza el concepto de planeación del ordenamiento territorial al que define en su artículo 7º fracción XLVI como el proceso permanente y continuo de formulación, programación, presupuestación, ejecución, control, fomento, evaluación y revisión del ordenamiento territorial. Prácticamente esta función desarrolla actividades coincidentes tanto en la Comunidad Autónoma de Madrid como en el Distrito Federal.

La Ley 9/2001, impulsa la participación coordinada del sector privado con la Administración Pública en la actividad de planeamiento urbanístico mediante la formulación de iniciativas y propuestas, así como con sugerencias y alegaciones durante el proceso de aprobación de los instrumentos de planeamiento. Como se sabe, la LDUDF también establece mecanismos para que los sectores social y privado participen en todo el proceso de planeación y su ejecución en materia de desarrollo urbano.

Actividad distinta configura la ejecución del planeamiento urbanístico que, según el artículo 6 párrafo 1 de la Ley 9/2001, comprende las siguientes facultades:

- a) *“La organización, determinación de las condiciones, programación, dirección y control de las acciones y los actos precisos para la materialización y efectividad de las determinaciones del planeamiento.*
- b) *La determinación del régimen y sistema de la gestión.*
- c) *La gestión de las acciones y los actos jurídicos y materiales precisos para la transformación del suelo y, en particular, la urbanización, la construcción y edificación, la explotación y el uso de construcciones, edificaciones e instalaciones, la conservación de éstas y su rehabilitación.*
- d) *El control de legalidad de los actos de uso y transformación del suelo, la protección de la legalidad urbanística y la imposición de sanciones por la comisión de infracciones administrativas.”*<sup>181</sup>

Existe otra actividad que es la de intervención en el uso del suelo, en la edificación y en el mercado inmobiliario, correspondiendo al Municipio desempeñar la primera y a la Administración Pública de la Comunidad las otras dos. En ese sentido, el artículo 7º párrafos 2 y 4 de la Ley 9/2001 enlistan las facultades que se atribuyen para el ejercicio de dichas actividades. Debe recordarse, en este sentido, que el Gobierno del

---

<sup>180</sup> Ibidem., artículo 5º párrafo 2.

<sup>181</sup> Ibidem., artículo 6º párrafo 1.

Distrito Federal también tiene atribuida la función de intervenir en materia de usos de suelo, construcciones y mercado inmobiliario a fin de evitar un desarrollo urbano desordenado y al margen de la ley.

A manera de generalización, el artículo 8° de la Ley 9/2001 indica que, sobre ordenación urbanística, a la Administración Pública corresponde el encauzamiento, dirección y control de las actividades y actos de los sectores público y privado, además de todas aquellas facultades que sea necesario ejercer para cumplir con lo contemplado en la Ley y desde luego que no se contrapongan a la misma.

El Título I de la Ley 9/2001, regula lo relacionado con el Régimen Urbanístico del Suelo y el Capítulo I contiene las disposiciones relativas al régimen urbanístico legal de la propiedad del suelo, ordenando que dicha propiedad está sujeta a su función social y al cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley, además de que la utilización del suelo (incluyendo la urbanización y edificación) debe hacerse conforme a lo estipulado en la misma Ley. El artículo 10 de la Ley 9/2001, enumera los principios que rigen la propiedad del suelo urbanístico, mientras que los artículos 11 y 12 consagran los derechos y deberes sobre dicha propiedad respectivamente. En el caso del Distrito Federal, los derechos y obligaciones derivados de la propiedad en general se encuentran regulados en el Código Civil para el Distrito Federal pero, como regla general, el artículo 830 señala que el propietario de una cosa tiene el derecho de usar, disfrutar y disponer de la misma con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes.

El Capítulo II del Título I de la Ley 9/2001, aborda lo referente a la Clasificación del Suelo indicando que básicamente el suelo se clasifica en tres clases que son: suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable de protección, y en estas clases de suelo se pueden distinguir dos tipos de categorías que son las primarias y las secundarias. Las categorías primarias, precisan el régimen que le es propio a cada tipo de clase de suelo, y las categorías secundarias complementan a las primarias si así procede. Los artículos 14, 15 y 16 establecen las condiciones que determinan las clases de suelo así como las categorías primarias que corresponden a cada clase de suelo.

En cambio, en la LDUDF y LADF el suelo del Distrito Federal es clasificado en dos tipos que son el suelo urbano y el suelo de conservación, pero puede decirse que en el suelo urbano se incluye el suelo urbanizable, aunque así no lo llame la LDUDF, pues dentro de las áreas de actuación en este tipo de suelo se contemplan las áreas con potencial de desarrollo que son aquellas ubicadas en el tejido urbano, sin construir,

pero en las que pueden llevarse a cabo obras de impacto urbano al contar con accesibilidad y servicios urbanos.

De forma más específica, el Capítulo III del Título I de la Ley 9/2001 desglosa el régimen del suelo urbano en sus dos categorías primarias que son suelo urbano consolidado y el no consolidado,<sup>182</sup> indicando cuáles los son los derechos y deberes derivados de la propiedad en este tipo de suelo así como el régimen a que se sujetan las obras de urbanización y edificaciones en ambas categorías de suelo urbano. La misma lógica siguen los Capítulos IV y V acerca del suelo urbanizable con sus dos categorías que son la de sectorizado y no sectorizado, y del suelo no urbanizable de protección respectivamente, incluyendo los usos de suelo permitidos en cada uno de ellos y demás procedimientos requeridos para llevar a cabo obras o edificaciones.

La comparación que cabe hacer respecto a la LDUDF es que en ella se hace, como ya se mencionó, una división del suelo en áreas de actuación según se trate de suelo urbano o suelo de conservación donde la LDUDF y su reglamento explican el tipo de acciones que pueden llevarse a cabo en dichas áreas. Asimismo, se establecen las bases para realizar la zonificación para ambos tipos de suelo, indicando los usos de suelo permitidos para cada tipo de suelo.

El Título II de la Ley 9/2001, aborda lo relativo al Planeamiento Urbanístico y en su Capítulo I distingue entre determinaciones legales y determinaciones reglamentarias sobre ordenación urbanística. Las primeras, son aquellas contenidas en la propia Ley que establecen prescripciones sobre el uso del suelo o de las construcciones y son directamente aplicables exista o no planeamiento urbanístico imponiéndose, en su caso, a las determinaciones de éste<sup>183</sup>; las segundas son aquellas que, a iniciativa y propuesta del Consejero en materia de ordenación urbanística, son decretadas por el Gobierno de la Comunidad de Madrid a título de Normas cuyo objetivo es regular la aplicación sobre la totalidad de la Comunidad o sobre espacios territoriales inferiores a ésta en rubros permitidos por la misma Ley 9/2001.<sup>184</sup>

Algo también relevante es la intervención de los Municipios en materia urbana, a lo que el artículo 32 párrafo 1 de la Ley 9/2001 dispone que éstos deberán contar con Ordenanzas municipales de urbanización,

---

<sup>182</sup> Cfr., Ibidem, artículo 14 párrafo 2 incisos a) y b).

<sup>183</sup> Cfr., Ibidem., artículo 30 párrafo 1.

<sup>184</sup> Cfr., Ibidem., artículo 31 párrafo 1.

instalaciones, edificación y construcción cuya aprobación, publicación y entrada en vigor se producirá conforme a la legislación de régimen local. Las Ordenanzas de urbanización deberán regular todos los aspectos relativos al proyecto, ejecución material, recepción y mantenimiento de obras y servicios de urbanización, así como normas para el control de calidad de la ejecución, además de que podrán incluir criterios morfológicos y estéticos que deban respetarse en los proyectos.<sup>185</sup> Las Ordenanzas de instalaciones, edificación y construcción regularán pormenorizadamente los aspectos morfológicos y estéticos, así como otras condiciones no definitivas de la edificabilidad y destino del suelo que sean exigibles para la autorización de los actos de construcción, instalaciones y edificación, incluidas las actividades susceptibles de autorización en los inmuebles.<sup>186</sup>

La LDUDF prevé la obligación de los Jefes Delegacionales de participar, junto con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en la elaboración de los Programas de Desarrollo Urbano Delegacionales lo que implica que los Jefes Delegacionales en sí no poseen la facultad de emitir algún tipo de normatividad de forma autónoma en materia de asentamientos humanos o desarrollo urbano, toda vez que las funciones más importantes de estas autoridades para controlar el desarrollo urbano se traducen en la expedición de licencias y permisos; recepción de manifestaciones de construcción y aplicación de las sanciones establecidas en la LDUDF.

El Capítulo II del Título II de la Ley 9/2001, *Determinaciones de la Ordenación Urbanística*, comienza por establecer la forma en que debe ejercerse la potestad de planeamiento. Posteriormente, se encuentra la regulación referente a la Ordenación Urbanística Municipal y los instrumentos de planeamiento, expresando que dicha ordenación se constituye por el conjunto de disposiciones que, con arreglo a la Ley, se señalen en los instrumentos de planeamiento. Por su parte, los Instrumentos de Planeamiento se clasifican en dos grupos de Planes de Ordenación Urbanística atendiendo a su función y alcance, como sigue:

*a) De planeamiento general, que comprende los siguientes instrumentos:*

*1.º Planes Generales.*

*2.º Planes de Sectorización.*

*b) De planeamiento de desarrollo, que comprende los siguientes instrumentos:*

*1.º Planes Parciales.*

*2.º Planes Especiales.*

---

<sup>185</sup> Cfr., *Ibidem.*, artículo 32 párrafo 3.

<sup>186</sup> Cfr., *Ibidem.*, artículo 32 párrafo 4.

3.º *Estudios de Detalle.*

4.º *Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos.*<sup>187</sup>

Los artículos 35 a 40, explican a detalle las diferentes determinaciones existentes en materia de ordenación urbanística, mismas que a continuación se enuncian: determinaciones estructurantes, pormenorizadas, sobre las redes públicas, sobre la división del suelo, sobre los usos del suelo, sobre edificabilidades y sobre las zonas urbanísticas de ordenación pormenorizada.

Los instrumentos de planeación del desarrollo urbano que contempla la LDUDF son cinco, que figuran como Programas y son: el General, los Delegacionales, los Parciales, los Sectoriales y los Anuales, mismos que esencialmente guardan semejanzas con los regulados en la Ley 9/2001 de la Comunidad de Madrid. Asimismo, a nivel Federal en los Estados Unidos Mexicanos, el instrumento de planeación de mayor jerarquía es el Plan Nacional de Desarrollo seguido del Programa Nacional de Desarrollo Urbano que marcan las directrices para la conducción de la política en esta materia.

La Sección 3ª, Capítulo V, Título II de la Ley 9/2001, dispone cuáles son los efectos de la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento y la obligación de inscribirlos, como en el caso del Distrito Federal existe un Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano a cargo de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en un Registro Público que en la Comunidad de Madrid se encuentra como parte de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística y se trata de un registro administrativo de Planes de Ordenación Urbanística. Finalmente, esta Sección ordena que la publicación de los Planes se haga en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Madrid, mientras que su entrada en vigor será el mismo día de su publicación con vigencia indefinida.

La Sección 4ª de la misma Ley, abre la posibilidad de que los Planes de Ordenación Urbanística sean alterados mediante su revisión o modificación, siempre y cuando se presenten ciertas circunstancias y se cubra determinado procedimiento toda vez que la vigencia de los Planes es indefinida y son éstos los que establecen los plazos en que pueden ser revisados o modificados. Una medida novedosa, comparativamente hablando respecto a la legislación del Distrito Federal, es la posibilidad de suspender la ejecución de cualquiera de los Planes de Ordenación Urbanística cuando se afecte negativamente al interés regional,

---

<sup>187</sup> Ibidem. artículo 34, párrafo 2, incisos a) y b).

procediéndose a la correspondiente revisión o modificación total o parcial, previa audiencia del o los Municipios involucrados y sin que la suspensión pueda exceder de un año.

El Título III de la Ley 9/2001, desglosa las fases como se desenvuelve la ejecución del planeamiento. El Capítulo I define los procesos que componen la ejecución del planeamiento urbanístico la cual consiste en materializar sobre el terreno las determinaciones de los Planes de Ordenación Urbanística y, en especial, aquellas de urbanización y edificación de los terrenos, destinándolos efectivamente a los usos previstos o permitidos.<sup>188</sup> Asimismo, se indican en este Capítulo los requisitos exigidos para poder realizar la ejecución del planeamiento urbanístico y los procesos que tendrán verificativa una vez que dichos requisitos se hayan cubierto al igual que los sujetos que intervienen en la ejecución del planeamiento.

En el Distrito Federal, la ejecución de los Programas de Desarrollo Urbano se lleva a cabo por las autoridades competentes, es decir, el JGDF, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y los Jefes Delegacionales, además de que para facilitar esta tarea se constituyen polígonos de actuación y también se abre la posibilidad de echar mano de la formación de sistemas de actuación social, privada o por cooperación en los que los propietarios o poseedores a título de dueño entre sí o con la APDF podrán asociarse mediante cualquiera de las figuras que regulen las legislaciones civil y mercantil.

Respecto del Capítulo I de este Título III de la Ley 9/2001, debe destacarse un tema que coincide con la legislación del Distrito Federal y es lo referente a la gestión de la actividad pública de planeamiento urbano, toda vez que el Gobierno del Distrito Federal puede celebrar convenios de coordinación con la Federación, los Estados y los Municipios limítrofes. Entonces, la Sección 2ª, Capítulo I de la Ley 9/2001, permite que la gestión en materia de ejecución del planeamiento sea por parte de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid y sus Municipios o mediante la acción coordinada de varios Municipios o de órganos de otras Administraciones Públicas con la Constitución de Consorcios. También es posible que las Administraciones, las entidades públicas de ellas dependientes o a ellas adscritas y los Consorcios por ellas creados constituyan sociedades mercantiles con arreglo a sus leyes a las que la Ley 9/2001 denomina Sociedades Urbanísticas. Por otro lado, la referida Ley indica la forma como funcionan los Consorcios Urbanísticos que no son equivalentes a las Sociedades Urbanísticas en virtud de que aquellos son entidades

---

<sup>188</sup> Cfr., *Ibidem.*, Artículo 71, párrafo 1.

dotadas de personalidad propia, creadas mediante acuerdo o convenio de la Comunidad de Madrid y la Administración General del Estado o uno o varios municipios o por éstos entre sí para el desarrollo de la actividad urbanística y para la gestión y ejecución de obras y servicios públicos.

El Capítulo II de la Ley 9/2001, se intitula “Presupuestos Legales” y básicamente señala los pasos previos que deben darse para poder iniciar la ejecución del planeamiento urbanístico. El Capítulo III ya describe las diferentes acciones que comprenden la ejecución del planeamiento que son la equidistribución, definición y gestión de las áreas de reparto, la reparcelación, la obtención y ejecución de redes públicas, la cesión de la participación de la Comunidad de Madrid en las plusvalías a los Municipios, así como los procedimientos concernientes en los supuestos en que deban realizarse obras, definiendo a quien corresponden las cargas de urbanización.

De manera más específica, el Capítulo IV aborda lo relativo a la gestión de la ejecución del planeamiento urbanístico mediante unidades de ejecución que son los suelos acotados en el interior de los ámbitos de actuación o sectores que se delimitan para llevar a cabo la actividad de ejecución del planeamiento bajo la modalidad de actuación integrada.<sup>189</sup> Entre sus requisitos está la elección de un sistema de ejecución que será público o privado, regulándose en la Ley 9/2001 los siguientes: de compensación, de cooperación, de expropiación y de ejecución forzosa. El símil con la LDUDF, se encuentra en que ésta prevé la posibilidad de constituir polígonos de actuación para la ejecución de los Programas o proyectos específicos con la intervención de los sistemas de actuación social, privada o por cooperación.

El Capítulo V del mismo Título III de la Ley 9/2001, prevé otras dos formas de llevar a cabo la ejecución del planeamiento urbanístico que son las obras públicas ordinarias no integradas en las unidades de ejecución y la delimitación de áreas de rehabilitación concertada en suelo urbano para la ejecución, por varias Administraciones Públicas, de Programas de Rehabilitación Concertada de organización conjunta de acciones de reforma, renovación o revitalización social y económica que complementen la gestión urbanística con actuaciones públicas de vivienda y cualesquiera otras sectoriales.<sup>190</sup>

---

<sup>189</sup> Cfr., *Ibidem.*, artículo 98 párrafo 1.

<sup>190</sup> Cfr., *Ibidem.*, artículo 131, párrafo 1.

El Capítulo VI, organiza la forma en que deben conservarse las obras de urbanización, desde quién es competente para conocer de ello, quiénes participan hasta cómo se gestionan. El Capítulo VII, habla de los supuestos en los que procede la expropiación forzosa de predios y de la posibilidad de ocuparlos por declaratoria de urgencia, además el justiprecio (o indemnización) se pagará según lo disponga la Administración Pública, pero antes de que ésta lo fije puede llegar a determinar el justiprecio por mutuo consentimiento con los titulares de los bienes o derechos expropiados e incluso llegarse a pagar en especie lo cual se hace mediante adjudicación de parcelas resultantes de la propia actuación o de cualesquiera otras de las que sea titular la Administración actuante.

En el Distrito Federal, la LDUDF no aborda la cuestión de expropiación de inmuebles, sino que es tratada por la Ley de Expropiación que es de carácter Federal en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización competa a la Federación conforme a sus facultades constitucionales, y de carácter local para el Distrito Federal (artículo 21, párrafo primero de la Ley de Expropiación). A raíz de las reformas de 1997, la Ley de Expropiación facultó al JGDF para “[...] *declarar la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio, en los casos en que se tienda a alcanzar un fin cuya realización competa al gobierno local del Distrito Federal conforme a sus atribuciones y facultades constitucionales y legales.*”<sup>191</sup> Sin embargo, cabe aclarar que es la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal la encargada de determinar los casos en que sea de utilidad pública la expropiación de bienes o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, y proponer al JGDF que emita la declaratoria correspondiente, según lo dispuesto en el artículo 23 fracción XIX de la LOAPDF, de conformidad al artículo 20 bis párrafo tercero de la Ley de Expropiación.

Por tanto, para poder proceder a la declaración de expropiación debe existir una causa de utilidad pública, tales como las que señala el artículo 1º de la Ley de Expropiación entre las que pueden mencionarse:

*I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;*

*II.- La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano; [...]*

*VII.- La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;*

---

<sup>191</sup> Artículo 20 bis de la Ley de Expropiación publicada el 25 de noviembre de 1936 en el Diario Oficial de la Federación y con última reforma publicada el 04 de diciembre de 1997.

*VIII.- La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;*

*IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;*

*X.- Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad;*

*XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida;*

*XII.- Los demás casos previstos por leyes especiales.*<sup>192</sup>

El Título IV de la Ley 9/2001, hace todo un tratamiento sobre la intervención que la Administración Pública puede tener en el uso del suelo, las edificaciones y el mercado inmobiliario. El Capítulo I de este Título, describe los procedimientos para llevar a cabo la parcelación; el Capítulo II ya aborda las maneras por las que se desenvuelve dicha intervención y son mediante las calificaciones urbanísticas y los proyectos de actuación especial; el Capítulo III, regula específicamente la participación municipal en la intervención respecto de construcciones, edificaciones y usos de suelo en tanto a qué tipo de actos están sujetos a dicha intervención como la forma en que podrá desempeñarse la misma cuya figura principal es el otorgamiento de licencias urbanísticas que pueden posibilitar la suspensión de las obras o ser revocadas si no están acordes al Nuevo Plan Urbanístico, sus revisiones o modificaciones.

Para el caso del Distrito Federal, la legislación local regula también los usos de suelo posibles y permitidos conforme a la zonificación realizada, existiendo igualmente normativa referente a los lineamientos que deben observarse para llevar a cabo construcciones, edificaciones y otro tipo de obras de impacto urbano en el Distrito Federal, como lo es por ejemplo el Reglamento de Construcciones. Por otra parte, las autoridades competentes en materia de desarrollo urbano del Distrito Federal están facultadas para intervenir en el mercado inmobiliario ya que su control es uno de los principales objetivos de la LDUDF. Una figura que también utiliza la LDUDF es el de las licencias, junto con las certificaciones y permisos, como forma de controlar el desarrollo urbano que consisten en un acto administrativo por el que las autoridades otorgan la autorización de efectuar obras o actividades que requieran de su aprobación a los particulares.

Llama la atención que la Sección 3ª, Capítulo III del Título IV de la Ley 9/2001, contempla una medida que puede considerarse como sanción y se refiere a la ejecución de la construcción o edificación

---

<sup>192</sup> Ibidem.

mediante sustitución del propietario y, en su caso, la expropiación por incumplimiento de la función social de la propiedad cuando haya transcurrido un año desde la aprobación del Plan General en suelo urbano consolidado o de la recepción de la urbanización en suelo urbano no consolidado o en suelo urbanizable, y consiste en un proceso en el que el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier persona, delimita áreas en las que los solares y las parcelas susceptibles de edificación con realización simultánea de la urbanización pendiente quedan sujetas a este régimen.

Continuando con el Título IV de la Ley 9/2001, el Capítulo IV aborda dos situaciones que pueden considerarse inciden en la imagen urbana y es el de conservación y rehabilitación de terrenos, construcciones y edificios así como las declaraciones de ruina legal y ruina física, junto con los supuestos y procedimiento a seguir. El Capítulo V de este Título, lleva por nombre “Instrumentos de incidencia en el mercado inmobiliario” el cual regula el patrimonio público del suelo que pertenece a la Comunidad de Madrid y sus Municipios, destacando la formación de reservas de terrenos; también los derechos de superficie y de tanteo y retracto, consistiendo el primero en que la Administración de la Comunidad de Madrid o los Municipios constituyen este derecho en terrenos de su propiedad o que integran el patrimonio público para destinarlos a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, equipamientos, así como a otros usos de interés social, cuyo derecho corresponderá al superficiario, mientras que el derecho de tanteo y retracto se presenta en cierto tipo de terrenos cuando se vaya a realizar su transmisión onerosa.

Por otro lado, también se encuentra la obligación por parte de profesionales y empresas, individuales y societarias, que se dediquen habitualmente en el territorio de la Comunidad de Madrid a la promoción, construcción, administración o venta, arrendamiento o comercialización, a formular trimestralmente al registro administrativo de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística, previsto en el artículo 183 de la Ley 9/2001, una declaración, por zonas y tipos de usos, de los precios medios de las operaciones de compraventa o arrendamiento efectuadas en el trimestre correspondiente y de los de venta o arrendamiento que mantengan en oferta.<sup>193</sup>

---

<sup>193</sup> Cfr., artículo 188 de la Ley del Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid, 9/2001, disponible en Internet <http://www.lexjuridica.com/doc.php?id=663&cat=247>, consultado el 07 de febrero de 2008.

De lo anterior, es posible comparar con la LDUDF lo relativo a la conservación y rehabilitación de terrenos, pues en la LDUDF existen dos tipos de áreas de actuación cuya función es esa y se trata de las áreas de mejoramiento y las de reciclamiento. También la posibilidad de constituir reservas territoriales para el desarrollo urbano, previstas en el Título IV, Capítulo II de la LDUDF y consisten en áreas o predios existentes en el territorio del Distrito Federal para su consecuente desarrollo en donde preferentemente deben considerarse los inmuebles no construidos y los destinados para reciclamiento.

El Título V de la Ley 9/2001, regula las formas en que se desempeñará la disciplina urbanística, iniciando con la medida de Inspección Urbanística que está dirigida a comprobar que los actos privados o públicos de ocupación, construcción, edificación y uso del suelo, así como cualesquiera otras actividades que supongan utilización de éste, se ajustan a la legalidad aplicable al planeamiento urbanístico (artículo 190 párrafo 1 Ley 9/2001). Luego, en el Capítulo II de este Título, se establecen diversas medidas tendientes a garantizar la legalidad urbanística como son las medidas de protección sobre obras, construcciones y usos de suelo con o sin licencia u orden de ejecución que consisten, cuando no hay licencia u orden, en la suspensión o legalización de la obra, y cuando sí hay licencia u orden, en su suspensión o revisión; y las medidas sobre obras, construcciones y usos de suelo en zonas verdes y espacios libres.

Aquí se presentan dos figuras que también contempla la LDUDF y son las de Inspección y Medidas de Seguridad. Por lo que respecta a la Inspección, la forma en que se regula en la LDUDF no es tan imperativa como en la Ley 9/2001 toda vez que en aquella la inspección tiene dos vertientes: la primera refiere a la detección, registro, procesamiento, actualización y evaluación de todos los Programas de Desarrollo Urbano vigentes en el Distrito Federal por conducto del Sistema de Información y Evaluación; y la segunda, un poco más imperativa, consiste en la inspección que se puede llevar a cabo por las autoridades competentes de la APDF para comprobar los hechos que dieron lugar a una acción pública y que pueden desembocar en la iniciación de un juicio administrativo o hasta penal, según las circunstancias. En lo concerniente a las Medidas de Seguridad, la función que desempeñan en el orden jurídico del Distrito Federal es, además de intentar garantizar la legalidad urbanística y controlar el desarrollo urbano, de evitar riesgos a la seguridad de las personas al llevar a cabo obras que sean peligrosas.

El Capítulo III del Título V de la Ley 9/2001, contiene la parte más imperativa de la Ley pues señala, de forma general, las infracciones urbanísticas, su concepto, consecuencias, clases, sujetos responsables, cuantía de las sanciones, independencia y conexidad de sanciones. Posteriormente, se encuentra un régimen especial de sanciones para tres materias: de parcelación, usos de suelo y edificación, y por incumplimiento del planeamiento. Por último, el Título V indica qué autoridades son competentes para conocer del procedimiento a seguir para la imposición de las respectivas sanciones, así como los plazos de prescripción.

La LDUDF también contiene un Capítulo relativo a las sanciones administrativas que proceden en el supuesto de que se infrinjan las disposiciones que la misma indica, y son aplicables a los particulares y a los propios servidores públicos, sin perjuicio de las que procedan en materia civil y penal. Asimismo, la LDUDF prevé la acción pública, el recurso de inconformidad o la posibilidad de intentar el juicio de nulidad en contra de las resoluciones que deriven de la aplicación de la LDUDF, su reglamento y los programas de desarrollo urbano ante autoridad competente (en el caso del recurso de inconformidad y juicio de nulidad es ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal conforme a la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal).

Finalmente, se halla el Título VI que toca dos aspectos referentes a los órganos administrativos urbanísticos y su actuación coordinada. En cuanto a los órganos de la Comunidad de Madrid, la Ley 9/2001 regula a la Comisión de Urbanismo de Madrid y al Jurado Territorial de Expropiación, siendo la primera un órgano colegiado máximo de deliberación, consulta y decisión de la Comunidad de Madrid en la materia objeto de la Ley, y el segundo es un órgano especializado de expropiación forzosa. El Capítulo II del Título VI, explica las fórmulas y técnicas de cooperación interadministrativa en materia urbana que se da entre los Municipios o de éstos con la Comunidad de Madrid, así como sus organizaciones adscritas y dependientes y las demás organizaciones por ellos creadas conforme a la Ley, mediante Convenios Urbanísticos de Planeamiento y para la Ejecución del Planeamiento que deberán cubrir el requisito de publicidad con su anotación y depósito de un ejemplar en el Registro y Archivo de Convenios Urbanísticos que se localizará en cada Ayuntamiento.

A manera de comparación final de la Ley 9/2001 con la LDUDF, es posible decir que ésta también considera que la actuación en materia desarrollo urbano debe realizarse de forma coordinada entre autoridades

de los tres niveles de gobierno a través del ejercicio de las facultades atribuidas a cada una de las autoridades competentes y de la celebración de los respectivos convenios de coordinación. Asimismo, de manera semejante a la Ley 9/2001, la LDUDF contempla la existencia del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano pero como un organismo permanente de participación ciudadana, en los términos y con las facultades previstas en los artículos 77 y 78 de la LDUDF.

### **3.6. Autoridades competentes y sus facultades legales en materia de asentamientos humanos en el Distrito Federal**

El análisis de las autoridades competentes en materia de asentamientos humanos dentro del Distrito Federal, se hará con apego a los ordenamientos legales estudiados en este mismo Capítulo. De igual manera, cabe mencionar que la ALDF es también una autoridad que, por su propia naturaleza, desempeña funciones vinculadas con la materia de asentamientos humanos al ser la encargada de expedir los cuerpos normativos que la rigen y, para el caso de la formulación del PGDDF, sólo tiene facultades para hacerle observaciones cuando el JGDF se lo envíe para su examen y opinión.

Además, conforme al artículo 44 del EGDF en toda ley o decreto que expida la ALDF deben sujetarse a lo dispuesto en las leyes generales que dicte el Congreso de la Unión en las materias de función social educativa, salud, asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico y las demás en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determine materias concurrentes, y sólo podrá la ALDF atribuir facultades y funciones a órganos locales del Gobierno del Distrito Federal.

Para efectos de la LDUDF, la ALDF sólo es competente para aprobar los programas sobre la materia, así como su modificación o cancelación; remitir los programas al JGDF para su promulgación e inscripción en los Registros; y participar en las comisiones de conurbación (artículo 9 LDUDF).

#### **3.6.1. Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Jefes Delegacionales**

##### ***Jefe de Gobierno del Distrito Federal***

Atendiendo el orden jerárquico de nuestro sistema jurídico, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 122 concede al JGDF primordialmente la facultad de cumplir y ejecutar las leyes que el Congreso de la Unión expida respecto al Distrito Federal, así como promulgar, publicar y

ejecutar las leyes que expida la ALDF proveyendo en la esfera administrativa para su exacta observancia mediante la expedición de reglamentos, acuerdos y decretos. Lo anterior, es reiterado en la LOAPDF agregando que está facultado para celebrar convenios de coordinación de acciones y de concertación.

Pasando al ámbito local, el EGDF expresamente señala que, además de las que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las facultades del JGDF en materia de planeación del desarrollo y asentamientos humanos son las siguientes:

*“XVI. Formular el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; [...]*

*XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, Estados y Municipios, y de concertación con los sectores social y privado;*

*XXVI. Dirigir la planeación y ordenamiento del desarrollo urbano del Distrito Federal, en los términos de las leyes;*

*XXVII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación en los términos de los artículos 11 y 12 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente [...]*<sup>194</sup>

La LADF, señala varias facultades del JGDF en materia ambiental que están íntimamente vinculadas con el rubro de ordenamiento territorial de los asentamientos humanos:

*“ I. Formular, conducir y evaluar la política ambiental en el Distrito Federal, conforme al Plan Nacional de Desarrollo, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y los programas sectoriales correspondientes; [...]*

*III. Promover la participación en materia ambiental de las organizaciones sociales, civiles y empresariales, instituciones académicas, y ciudadanos interesados; [...]*

*VI. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación con la Federación, [...];*

*VII. Celebrar convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa con otras entidades federativas, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes y ejercer las atribuciones a que se refiere esta Ley [...];*

*IX. Expedir los decretos que establezcan áreas de valor ambiental, zonas de restauración ecológica, zonas intermedias de salvaguarda y áreas naturales protegidas de jurisdicción del Distrito Federal;*

*X Expedir el programa sectorial ambiental y el programa de ordenamiento ecológico del Distrito Federal;*

*XI Expedir los ordenamientos y demás disposiciones necesarias para proveer el cumplimiento de la presente Ley.”*<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> Artículo 67 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994 y con última reforma publicada el 14 de octubre de 1999.

<sup>195</sup> Artículo 8 de la Ley Ambiental del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000 y con última reforma publicada el 21 de junio de 2006.

Por otro lado la LDUDF, indica que el JGDF tiene las siguientes atribuciones:

*“I. Aplicar las modalidades y restricciones al dominio de propiedad previstas en esta Ley y las demás disposiciones legales relativas;*

*II. Ejecutar las obras para el desarrollo urbano;*

*III. Celebrar convenios en materia de desarrollo urbano con la administración pública federal, estatal o municipal;*

*IV. Participar en la elaboración de los programas previstos en la Ley de Planeación y en la Ley General [LGAH], cuando afecten el territorio del Distrito Federal;*

*V. Participar en la ordenación de la zona conurbada y metropolitana así como en la región megalopolitana, en los términos que establezcan las leyes correspondientes;*

*VI. Celebrar convenios para la creación de las comisiones de conurbación, metropolitanas y megalopolitanas, en materia de desarrollo urbano y ordenación territorial; ordenar su inscripción en el Registro de los Planes y Programas de desarrollo urbano y en el Registro Público de la Propiedad, y participar en las citadas comisiones;*

*VII. Promover y facilitar la participación social en la elaboración, ejecución, seguimiento, evaluación y modificación de los programas;*

*VIII. Formular los programas anuales de desarrollo urbano para cada ejercicio fiscal, así como su modificación;*

*IX. Aplicar y hacer cumplir la presente Ley, los programas y demás disposiciones que regulen la materia, y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia;*

*X. Expedir el reglamento y los acuerdos en materia de esta Ley; así como los reglamentos de construcciones, [...] de equipamiento urbano y de impacto urbano y ambiental, éstos últimos estarán supeditados en su aplicación a las disposiciones de este ordenamiento y de los programas[...].”<sup>196</sup>*

Finalmente, la LPDDF establece las facultades del JGDF que en materia de planeación del desarrollo tiene, pudiendo mencionar:

*“I. Conducir la planeación en términos de esta Ley;*

*II. Remitir a la Asamblea el Programa General para su examen y opinión;*

*III. Aprobar el Programa General, los programas delegacionales y los programas parciales;*

*IV. Coordinar la ejecución del Programa General y los programas; [...]*

*VI. Informar a la Asamblea sobre el avance de la ejecución del Programa General, los programas y los programas delegaciones al presentar la Cuenta Pública del año a evaluar y en los informes trimestrales sobre la ejecución y cumplimiento de los presupuestos y programas aprobados; [...]*

*VIII. Celebrar convenios y acuerdos de coordinación con otros niveles de gobierno y de concertación con los sectores social y privado;*

---

<sup>196</sup> Artículo 10 Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de enero de 1996 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.

*IX. Crear las unidades de apoyo en materia de planeación del desarrollo, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, para el mejor cumplimiento de sus atribuciones.*<sup>197</sup>

### **Jefes Delegacionales**

Los Jefes Delegacionales son autoridades cuyo fundamento jurídico está en el artículo 105 del EGDF, al ser los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales a los que comúnmente se denomina Delegaciones. Consecuentemente, las atribuciones generales que el EGDF otorga a los Jefes Delegacionales consisten, dentro del tema estudiado, básicamente en la prestación de servicios públicos o realización de obras, participar sobre ello con otras Delegaciones u opinar sobre su concesión; otorgar o revocar licencias, permisos, autorizaciones y concesiones e imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos vigentes en el Distrito Federal.<sup>198</sup>

El artículo 39 de la LOAPDF, confiere a los Jefes Delegacionales en materia de planeación, asentamientos humanos y desarrollo urbano lo siguiente:

*“II. Expedir licencias para ejecutar obras de construcción, ampliación, reparación o demolición de edificaciones o instalaciones o realizar obras de construcción, reparación y mejoramiento de instalaciones subterráneas, con apego a la normatividad correspondiente;*

*III. Otorgar licencias de fusión, subdivisión, relotificación, de conjunto y de condominios; así como autorizar los números oficiales y lineamientos, con apego a la normatividad correspondiente;*

*IV. Expedir, en coordinación con el registro de los planes y Programas de Desarrollo Urbano, las certificaciones de uso del suelo en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; [...]*

*VIII. Velar por el cumplimiento de las Leyes, Reglamentos, Decretos, Acuerdos, Circulares y demás disposiciones jurídicas y administrativas, levantar actas por violaciones a las mismas, calificarlas e imponer las sanciones que corresponda, excepto las de carácter fiscal; [...]*

*XIX. Ordenar y ejecutar las medidas administrativas encaminadas a mantener o recuperar la posesión de bienes del dominio público que detenten particulares, pudiendo ordenar el retiro de obstáculos que impidan su adecuado uso;*

*XX. Proponer la adquisición de reservas territoriales necesarias para el Desarrollo Urbano de su territorio; y la desincorporación de inmuebles del Patrimonio del Distrito Federal que se encuentren dentro de su demarcación territorial, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de la materia;*

*XXI. Solicitar al Jefe de Gobierno, a través de la Secretaría de Gobierno, y por considerarlo de utilidad pública, la expropiación o la ocupación total o parcial de bienes de propiedad privada, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables; [...]*

*XXIV. Coordinar con los organismos competentes la colaboración que les soliciten para el proceso de regularización de la tenencia de la tierra; [...]*

---

<sup>197</sup> Artículo 7º de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2000.

<sup>198</sup> Cfr. Artículo 117 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994 y con última reforma publicada el 14 de octubre de 1999.

*XXXVII. Proponer las modificaciones al Programa Delegacional y a los Programas parciales de su demarcación territorial; [...]*

*XLIX. Participar con propuestas para la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y en los Programas Especiales, que se discutan y elaboren en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Distrito Federal; [...]*

*LIX. Presentar a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y a los organismos que correspondan, Programas de Vivienda que beneficien a la población de su demarcación territorial, así como realizar su promoción y gestión;*

*LX. Promover dentro del ámbito de su competencia, la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado, para la vivienda, equipamiento y servicios;*

*LXI. Implementar acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente desde su demarcación territorial, de conformidad con la normatividad ambiental;*

*LXII. Autorizar los informes preventivos, así como conocer y gestionar las manifestaciones de impacto ambiental que en relación a construcciones y establecimientos soliciten los particulares, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables; [...]*

*LXIV. Difundir los programas y estrategias relacionados con la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, en coordinación con la Secretaría del Medio Ambiente; [...]*

*LXXXIV. Participar y colaborar con todas las dependencias en la formulación, planeación y ejecución de los Programas correspondientes en el ámbito de la competencia de dichas dependencias; [...]*<sup>199</sup>

En lo concerniente a la LADF, algunas de las facultades que corresponden a los Jefes Delegacionales son prácticamente las mismas que, en materia ambiental, concede la LOAPDF entre las que se pueden agregar las facultades de proponer y opinar sobre el establecimiento de áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas dentro de su demarcación territorial, participando en su vigilancia, administración y preservación mediante la celebración de convenios con el Gobierno del Distrito Federal; promover la participación ciudadana; y ordenar la realización de visitas de inspección para vigilar el cumplimiento de toda la normativa ambiental vigente, particularmente la que sea aplicable en Suelo de Conservación.<sup>200</sup>

Pasando a las disposiciones de la LDUDF, los Jefes Delegacionales tienen las siguientes atribuciones:

*I. Participar con la Secretaría en la elaboración de los proyectos de los programas delegacionales y de los programas parciales, cuyo ámbito espacial de validez esté comprendido dentro del territorio de su delegación, así como sus proyectos de modificación;*

*II. Recibir las solicitudes de modificación o cancelación de los programas delegacionales y de los programas parciales [...] y remitirlas al órgano de representación vecinal que establezca la Ley de Participación Ciudadana para su aprobación preliminar;*

---

<sup>199</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.

<sup>200</sup> Cfr. Artículo 10 de la Ley Ambiental del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000 y con última reforma publicada el 21 de junio de 2006.

- III. Vigilar el cumplimiento de los programas dentro del ámbito de su delegación;
- IV. Expedir las licencias y permisos correspondientes en el ámbito de esta Ley;
- V. Recibir las manifestaciones de construcción e integrar el registro de las mismas en su delegación, [...];
- VI. Verificar que, previo a su registro, la manifestación de construcción cumpla con los requisitos previstos en la normativa aplicable y se proponga en suelo urbano;
- VII. Coordinarse con la Secretaría [de Desarrollo Urbano y Vivienda] para la realización de la consulta pública prevista en la elaboración de los programas;
- VIII. Promover la participación social en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación de los programas delegacionales y parciales; [...]
- X. Aplicar las sanciones previstas en esta Ley y sus reglamentos;
- XI. Solicitar a la autoridad competente para que determine y ejecute las medidas de seguridad que correspondan;
- XII.- Informar a la Secretaría sobre las irregularidades, anomalías o violaciones que detecten en ejercicio de las funciones de los directores responsables de obra, corresponsables o peritos; [...]<sup>201</sup>

De acuerdo con el artículo 8º de la LPDDF, las facultades que los Jefes Delegacionales tienen en materia de planeación del desarrollo son:

- I. Coordinar la planeación del desarrollo en su demarcación;
- II. Presidir su respectivo Comité Mixto de Planeación y representarlo ante las distintas autoridades públicas y privadas;
- III. Participar en la elaboración del Programa General;
- IV. Participar en la integración del Comité de Planeación, [...];
- V. Remitir al Jefe de Gobierno el proyecto del programa delegacional de su demarcación territorial;
- VI. Dictar las medidas administrativas que se requieran para el cumplimiento de su respectivo programa delegacional y para la observancia del Programa General; [...]
- VIII. Controlar y evaluar la ejecución del programa delegacional y, en su caso, de los programas parciales que de él se deriven;
- IX. Informar al Jefe de Gobierno los resultados de la ejecución del programa delegacional y, en su caso, de los programas parciales que de él se deriven, y difundirlos;
- X. Remitir al Comité de Planeación los resultados de las consultas públicas en la materia; [...]<sup>202</sup>

---

<sup>201</sup> Artículo 12 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de enero de 1996 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.

<sup>202</sup> Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2000.

### 3.6.2. Secretaría del Medio Ambiente y Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda

El EGDF y la LOAPDF son el fundamento legal de las Secretarías del Gobierno del Distrito Federal como parte de la Administración Pública Central del Distrito Federal (artículo 87 EGDF; artículo 2º LOAPDF). En especial, el artículo 115 del EGDF dispone que, de forma general, los órganos centrales de la APDF tienen las atribuciones de planeación, organización, normatividad, control, evaluación y operación que pueden ir referidas, entre otros aspectos, a: la planeación del desarrollo del Distrito Federal; la formulación y conducción de las políticas de sus respectivos ramos; prestación o concesión de servicios públicos así como la ejecución de obras públicas de impacto en alguna de las Delegaciones del Distrito Federal; imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos vigentes, etcétera.

Ahora bien, las fracciones III y IV del artículo 16 de la LOAPDF señalan las atribuciones generales que se conceden a las Dependencias y son:

*“III. Planear, programar, organizar, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los órganos administrativos adscritos a su ámbito, conforme a los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal; [...]*

*IV. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios, escrituras públicas y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas y órganos desconcentrados que les estén adscritos. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción; [...]*<sup>203</sup>

En materia de planeación del desarrollo, la LPDDF señala que los titulares de las Dependencias de la APDF tienen, entre otras, facultades para participar en la elaboración, control y evaluación del PGDDF en las materias de su competencia; coordinar actividades que en materia de planeación les correspondan; elaborar programas sectoriales y operativos anuales que les correspondan; procurar la congruencia de acciones previstas entre los diferentes tipos de programas; evaluar y controlar la ejecución de los programas y, en su caso, proponer sus modificaciones.<sup>204</sup>

---

<sup>203</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.

<sup>204</sup> Cfr. Artículo 9º de la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2000.

## *Secretaría del Medio Ambiente*

La LOAPDF, hace distribución de competencias entre las Secretarías del Gobierno del Distrito Federal, dejando la salvedad de que otros ordenamientos legales les atribuyan más facultades. Entonces, según este cuerpo legal las atribuciones que corresponden a la SMA y que se encuentran vinculadas al tema de ordenamiento territorial, planeación y asentamientos humanos son:

*“I. Aplicar y vigilar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley Ambiental del Distrito Federal, así como de las normas federales que incidan en el ámbito de competencia del Distrito Federal;*

*II Formular, ejecutar y evaluar el programa de protección al ambiente del Distrito Federal;*

*III. Establecer las políticas a que deba sujetarse la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la protección del ambiente en el Distrito Federal; [...]*

*IX. Establecer los lineamientos generales y coordinar las acciones en materia de protección, conservación y restauración de los recursos naturales, [...] suelo, áreas naturales protegidas y zonas de amortiguamiento; [...]*

*XI. Evaluar y, en su caso, autorizar las manifestaciones de impacto ambiental y estudios de riesgo [...];*

*XII. Convenir con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios limítrofes, así como con los particulares, la realización conjunta y coordinada de acciones de protección ambiental;*

*XIII. Elaborar los programas y estrategias relacionadas con el equilibrio ecológico y la protección al ambiente;*

*XIV. Establecer y promover políticas para la educación y participación comunitaria, social y privada, encaminadas a la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección al ambiente; [...]*<sup>205</sup>

El artículo 9º de la LADF enlista las atribuciones de la SMA, existiendo varias que se repiten de la LOAPDF, otras que se desglosan y unas más que son diferentes. En tal virtud, pueden mencionarse las facultades adicionales a las contenidas en la LOAPDF como son: proponer la creación de áreas de valor ambiental y áreas naturales protegidas, así como regularlas, vigilarlas y administrarlas, pudiendo celebrar convenios con autoridades del Gobierno del Distrito Federal o de la Federación para tales efectos; emitir recomendaciones a las autoridades federales y del Distrito Federal; hacer efectivas las obligaciones contenidas en la LGEEPA, la LADF y demás aplicables mediante el uso de medidas de seguridad y correctivas y la imposición de sanciones administrativas; así como otorgar o revocar licencias o permisos y, en su caso, clausurar o suspender obras o actividades.<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.

<sup>206</sup> Cfr. Artículo 9º de la Ley Ambiental del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000 y con última reforma publicada el 21 de junio de 2006.

## *Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda*

La LOAPDF igualmente otorga a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Distrito Federal (en adelante SEDUVI) las facultades de reordenamiento, desarrollo urbano y promoción inmobiliaria, tales como:<sup>207</sup>

- a) Proponer, coordinar y ejecutar políticas en materia de planeación urbana fijando estrategias, líneas de acción y sistemas técnicos;
- b) Formular, coordinar y evaluar el PGDU del Distrito Federal, programas delegacionales y parciales de desarrollo urbano junto con los programas de vivienda, participando en su ejecución, modificación o prestando asesoría y apoyo técnico;
- c) Proponer y vigilar el cumplimiento de las normas y criterios que regulan la tramitación de permisos, autorizaciones y licencias previstas en la LDUDF, así como aquellos relativos al uso de suelo;
- d) Proponer las expropiaciones y ocupaciones por causa de utilidad pública, junto con el diseño de mecanismos de fomento al desarrollo urbano y formas de efectuar el pago por esas expropiaciones;
- e) Estudiar, evaluar y proponer la adquisición de las reservas territoriales necesarias para el desarrollo urbano, así como dictaminar la desincorporación de inmuebles del patrimonio del Distrito Federal;
- f) Promover la inversión inmobiliaria, tanto del sector público como privado; y
- g) Revisar y determinar los estudios de impacto urbano, y expedir y revocar las licencias de uso de suelo, cuando se trate de obras de impacto urbano y ambiental.

La LDUDF, dispone en su artículo 11 que las facultades relacionadas con el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos que tiene SEDUVI, además de las que le confiere la LOAPDF, son las siguientes:<sup>208</sup>

1. Vigilar la congruencia de los proyectos y de los programas con el Plan Nacional de Desarrollo, los programas de desarrollo urbano (nacional y del Distrito Federal) y el PGDDF, así como realizar los

---

<sup>207</sup> Cfr. Artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.

<sup>208</sup> Cfr. Artículo 11 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de enero de 1996 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.

estudios previos a dichos proyectos y los de modificación, revisando igualmente los que sean delegacionales y parciales, adecuando las observaciones que al respecto haga la ALDF;

2. Efectuar la consulta pública prevista en el procedimiento de elaboración de los programas, con el apoyo de las Delegaciones;
3. Asesorar y supervisar a las Delegaciones en la expedición de los actos administrativos previstos en la LDUDF, para asegurar el exacto cumplimiento de los programas y realizar los actos administrativos que, en materia de ordenamiento territorial del desarrollo urbano, le delegue el JGDF;
4. Integrar y operar el sistema de información y evaluación de los programas;
5. Refrendar y ejecutar los convenios relacionados con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial que celebre el JGDF;
6. Desarrollar y difundir estudios, diagnósticos y prospectivas en materia de desarrollo urbano y del ordenamiento territorial, así como emitir opiniones técnicas o dictámenes en la materia;
7. Autorizar a personas físicas para que lleven a cabo estudios de impacto urbano y urbano-ambiental, revisándolos y dictaminando sobre ellos en coordinación con la SMA para que expida, en su caso, licencias de uso de suelo, además de autorizar transferencias de potencial de desarrollo y los polígonos de actuación;
8. Solicitar a la autoridad competente determine y ejecute las medidas de seguridad que correspondan;
9. Estudiar y proponer nuevos instrumentos de planeación, ejecución, control y fomento del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial;
10. Aplicar e interpretar las disposiciones de la LDUDF y las de los programas, mediante la emisión de dictámenes, circulares, criterios y recomendaciones, siendo de observancia obligatoria;
11. Emitir opinión respecto de la procedencia de las solicitudes de fusión, subdivisión o relotificación de terrenos;
12. Tener a su cargo el Registro de los Planes y Programas de Desarrollo Urbano en el que deben inscribirse éstos, así como aquellos actos o resoluciones que establezcan la LDUDF y su reglamento, e igualmente revisar periódicamente el Registro Delegacional de manifestación de construcción;

13. Elaborar y actualizar Planos de Zonificación, de alineamiento y derechos de vía (estos dos últimos en coordinación con la Secretaría de Transportes y Vialidad), y los catálogos de inmuebles afectos al patrimonio cultural y las áreas de conservación patrimonial;
14. Promover, dictaminar y coordinar los sistemas de actuación privado, social y por cooperación; y
15. Realizar acciones coordinadas con las Secretarías del Medio Ambiente y la de Protección Civil.

### **3.6.3. Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra**

La Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (en adelante CORETT), es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo Federal creado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1974 y reestructurado también por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1999. Entonces, CORETT es un organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la SEDESOL, dedicado a regularizar asentamientos humanos. El trabajo de la CORETT consiste en integrar legalmente al desarrollo urbano tierras que fueron ejidos o comunidades, a través de un proceso de expropiación, para escriturarlas en favor de quienes las habitan.<sup>209</sup>

En tal virtud, el fundamento jurídico de CORETT, como entidad paraestatal, se encuentra en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en adelante LOAPF) y en la Ley Federal de Entidades Paraestatales ( en adelante LFEP). Asimismo, CORETT es un organismo sectorizado a la SEDESOL en razón de los fines que persigue, lo cual conduce a esclarecer el motivo de la sectorización. Para empezar, la SEDESOL, como Dependencia de la Administración Pública Federal Centralizada, tiene su sustento jurídico en el artículo 26 y sus facultades en el artículo 32 de la LOAPF, entre las que se encuentra la atención de los asuntos relacionados con la política sobre asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda.

Por otro lado, la sectorización de entidades paraestatales se funda en los artículos 48 y 49 de la LOAPF que indican que dicha sectorización debe llevarse a cabo a efecto de que el Ejecutivo Federal pueda intervenir, con observancia de lo dispuesto en las leyes, en la operación de dichas entidades mediante su agrupación en sectores de acuerdo a su objeto con la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo

---

<sup>209</sup> Cfr. Disponible en Internet <http://www.corett.gob.mx/>, consultado el 12 de marzo de 2008.

que sea afín al mencionado objeto, conforme a la esfera de competencia que la LOAPF u otras leyes les asignen. En consecuencia, al ser el objeto principal de la CORETT la regularización de los asentamientos irregulares y la SEDESOL tener entre sus facultades la conducción de la política sobre asentamientos humanos, es entendible el motivo por el que CORETT es un organismo descentralizado sectorizado a la SEDESOL.

De manera más específica, la CORETT tiene como misión regularizar los predios en los que existan asentamientos humanos irregulares, favorecer la adquisición o traspaso de suelo, así como la constitución de reservas territoriales en coordinación con los sectores público y privado, todo ello a fin de proporcionar seguridad jurídica sobre la propiedad a sus ocupantes e impulsar un desarrollo urbano equilibrado y ordenado. En tal virtud, los objetivos estratégicos de la CORETT son los siguientes:

- ❖ *“Propiciar la convivencia armónica de la comunidad, el desarrollo y mejoramiento de la vivienda y la elevación del bienestar social de los pobladores de los asentamientos irregulares, mediante la regularización de sus predios, otorgándoles seguridad jurídica.*
- ❖ *Promover el reordenamiento urbano de los asentamientos irregulares, a través de su incorporación en los programas de desarrollo urbano municipal.*
- ❖ *Fortalecer las finanzas municipales, mediante la incorporación de los lotes regularizados a los catastros municipales.*
- ❖ *Promover la actualización de los Registros Públicos de la Propiedad, mediante la incorporación de las escrituras, en las oficinas registrales municipales.*
- ❖ *Impulsar el desarrollo de programas estatales y municipales para la incorporación de suelo al desarrollo urbano, previendo el incremento de oferta de suelo, la participación organizada y productiva de los núcleos agrarios y facilitar el acceso de la población demandante de suelo.”<sup>210</sup>*

En este orden de ideas, la CORETT también se ha impuesto objetivos institucionales que son los que a continuación se enlistan:

- ❖ *“Regularizar, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal;*
- ❖ *Promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con los gobiernos de los estados con la participación de sus municipios, y del Distrito Federal, así como en concertación con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios;*
- ❖ *Promover ante las autoridades competentes y órganos correspondientes, para efectos de las fracciones anteriores, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, la expropiación y, en su caso, la adopción del dominio pleno de predios de origen ejidal, así como la desincorporación y transmisión de inmuebles del dominio público o privado a la Federación;*

---

<sup>210</sup> Ibidem.

- ❖ *Suscribir las escrituras públicas y los títulos de propiedad sobre los predios que regularice o enajene, conforme a la legislación aplicable;*
- ❖ *Promover y, en su caso, coordinar programas, acciones e inversiones con las dependencias y entidades paraestatales federales, en el ámbito de sus respectivas competencias u objeto, con los gobiernos de los estados con la participación de sus municipios, y del Distrito Federal, así como concertarlos con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios, a efecto de satisfacer los requerimientos de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;*
- ❖ *Promover la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo o inadecuadas para el desarrollo urbano, y atender las necesidades de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda de los centros de población afectados por emergencias y contingencias ambientales y urbanas;*
- ❖ *Coadyuvar con los gobiernos de los estados, de los municipios y del Distrito Federal cuando lo soliciten, en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en sus procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra, así como de adquisición, administración y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;*
- ❖ *Promover ante los gobiernos de los estados, de los municipios y del Distrito Federal, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, en los asentamientos humanos que regularice;*
- ❖ *Proporcionar asistencia técnica y capacitación a los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, cuando lo soliciten, en materia de regularización de la tenencia de la tierra y de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, así como actualizar sus sistemas de registro y catastro de la propiedad inmobiliaria;*
- ❖ *Apoyar con asistencia técnica y promover el otorgamiento de financiamiento recuperable a los núcleos agrarios que lo soliciten, en la desincorporación del régimen ejidal o comunal de predios aptos para el desarrollo urbano y la vivienda;*
- ❖ *Promover ante las instituciones respectivas el otorgamiento de créditos preferenciales para construir y remodelar viviendas de interés social y popular, en favor de los beneficiarios de la regularización de la tenencia de la tierra.*<sup>211</sup>

Asimismo, CORETT, al ser un organismo de carácter social, pretende desarrollar las siguientes

acciones:

- ❖ *“Frenar el proceso espontáneo de los asentamientos humanos irregulares a través de la concertación y el diálogo entre la sociedad civil y el Estado.*
- ❖ *Agilizar, mediante la descentralización, desconcentración y simplificación administrativa, los trámites que se realizan en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra bajo el régimen ejidal, comunal o federal.*
- ❖ *Poner énfasis en el quehacer de CORETT en los niveles de la sociedad de escasos recursos económicos y de necesidades apremiantes.*
- ❖ *Participar con los organismos públicos en el mejoramiento de la vivienda y en la legalización de su tenencia.*<sup>212</sup>

---

<sup>211</sup> Ibidem.

<sup>212</sup> Ibidem.

Ahora bien, CORETT cuenta con su Estatuto Orgánico el cual, como lo ordena la LFEP en sus artículos 15 y 58 fracción VIII, fue expedido por su Órgano de Gobierno, es decir, por el Consejo de Administración de CORETT el 1º de julio de 1999 por Acuerdo 5089/69/99 en su 69 sesión ordinaria.

En el Capítulo Primero del Estatuto Orgánico de CORETT (en adelante EOCORETT), se indican la naturaleza jurídica de CORETT, conceptos, objetivos, integración de su patrimonio, régimen de sus relaciones laborales y órganos que la integran. Los órganos principales de la CORETT son el Consejo de Administración y el Director General, existiendo paralelamente un órgano de vigilancia y uno de control interno.

El Capítulo Tercero del EOCORETT, refiere a la figura del Director General quien, desde mi punto de vista, es el encargado de materializar los objetivos de la CORETT. El Director General es designado por el Presidente de la República y le corresponde la representación, trámite y resolución de los asuntos de CORETT y, para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos y actos que le competan, cuenta con unidades administrativas, pudiendo delegar sus facultades a Servidores Públicos subalternos, sin perjuicio de su ejercicio directo, emitiendo los acuerdos relativos de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.<sup>213</sup>

El Director General de CORETT, conforme a los artículos 22 y 59 de la LFEP, cuenta con diversas facultades por cuanto a la representación legal corresponde de CORETT al ser un organismo descentralizado, junto con otras facultades y obligaciones generales. Además de estas facultades, el artículo 18 del EOCORETT confiere al Director General varias facultades, entre las que destacan:

*“I.- Promover, ante las autoridades competentes, la desincorporación del régimen ejidal o comunal o del patrimonio inmobiliario federal, de predios con asentamientos humanos irregulares o que sean aptos para la constitución de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; [...]*

*III.- Suscribir las escrituras públicas y los títulos de propiedad sobre los predios que regularice o enajene CORETT; [...]*”<sup>214</sup>

El Director General de CORETT, cuenta con Unidades Administrativas para el despacho de sus funciones que son: Dirección de Planeación y Sistemas; Dirección Técnica; Dirección de Operación; Dirección de Asuntos Jurídicos; Dirección de Delegaciones; Dirección de Administración y Finanzas, y

---

<sup>213</sup> Cfr. Artículo 17 del Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 junio de 2000.

<sup>214</sup> Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 junio de 2000.

Delegaciones. Al titular de cada Unidad Administrativa Central (excepto las Delegaciones), se le atribuyen diversas facultades y obligaciones genéricas como son: planear, programar y coordinar las funciones que se encomienden a la Unidad Administrativa a su cargo con las demás áreas de CORETT, dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno; elaborar el programa interno de trabajo; formular dictámenes, opiniones, estudios e informes que les solicite el Director General o autoridad competente; suscribir documentos relativos al ejercicio de sus facultades o los que les correspondan por delegación o suplencia; y realizar estudios y proponer proyectos para el cumplimiento del objeto de CORETT.<sup>215</sup>

Respecto de las Unidades Administrativas que conforman CORETT, vale la pena señalar las atribuciones más importantes que desempeñan cada una de ellas en materia de regularización de la tenencia de la tierra. La primera es la ***Dirección de Planeación y Sistemas***, cuyas facultades se contienen en el artículo 24 del EOCORETT destacando:

*“IV.- Diseñar e instrumentar, [...] las políticas y bases para la elaboración, seguimiento y evaluación de las acciones que corresponden a CORETT [...]”;*

*VIII.- Establecer y operar el sistema de registro, seguimiento y evaluación de las acciones que realicen las unidades administrativas centrales y las delegaciones; [...]”<sup>216</sup>*

La ***Dirección Técnica***, según lo dispuesto por el artículo 25 del EOCORETT, tiene como facultades:<sup>217</sup>

1. Formular, aplicar y difundir las normas, políticas y lineamientos para: **a)** la realización de los trabajos técnicos e informativos propios, o coordinando y supervisando los que elaboren las delegaciones respecto a la promoción de expropiación, desincorporación o adquisición de predios para regularización o de suelo para desarrollo urbano y vivienda; **b)** el seguimiento de la tramitación agraria en casos de desincorporación del régimen ejidal o comunal (pudiendo proporcionar asistencia técnica) o del inmobiliario federal; **c)** la gestión de avalúos ante la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales e Instituciones de Crédito; y **d)** la elaboración y actualización de la cartografía urbana, a cargo de CORETT;

---

<sup>215</sup> Cfr. Ibidem., artículo 22.

<sup>216</sup> Ibidem, artículo 24.

<sup>217</sup> Cfr. Ibidem., artículo 25.

2. Asesorar técnicamente a los órganos, a las unidades administrativas centrales y a las delegaciones; así como coordinar la asistencia técnica que proporcionen las delegaciones a los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal que lo soliciten, en materia de regularización de la tenencia de la tierra, constitución de suelo y reservas para el desarrollo urbano y vivienda, para la actualización de los sistemas de registro y catastro de la propiedad inmobiliaria y otras de carácter técnico que se relacionen con el objeto de CORETT;
3. Coordinar y supervisar: **a)** los trabajos de recepción física de los terrenos expropiados o desincorporados a favor de CORETT; **b)** la aplicación, por parte de las delegaciones, de las disposiciones jurídicas en materia de desarrollo urbano y fraccionamientos junto con los lineamientos generales y criterios para la elaboración de proyectos de urbanización y vivienda; y **c)** la promoción que hagan las delegaciones para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos, en los asentamientos humanos que regularice CORETT; y
4. Promover el otorgamiento de: **a)** financiamiento recuperable a los núcleos agrarios que lo soliciten, en la desincorporación del régimen ejidal o comunal de predios aptos para el desarrollo urbano y vivienda; y **b)** créditos preferenciales para construir y remodelar viviendas de interés social y popular a favor de los beneficiarios de la regularización de la tenencia de la tierra.

A la ***Dirección de Operación*** de CORETT le corresponden las siguientes funciones:

*I.- Normar, dirigir y dar seguimiento a las acciones operativas de los procesos de regularización de asentamientos humanos irregulares y las de promoción para la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;*

*II.- Apoyar a las delegaciones en la coordinación con dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno y en la concertación con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios;*

*III.- Dictaminar la procedencia de los pagos relativos a indemnizaciones, utilidades y al cumplimiento de obligaciones convencionales derivados de expropiaciones, desincorporaciones y adquisiciones de predios destinados a la regularización de la tenencia de la tierra y a su incorporación al desarrollo urbano, según corresponda;*

*IV.- Establecer y difundir las estrategias y lineamientos de carácter de interno para la comercialización y contratación de los lotes que CORETT regularice o enajene en el cumplimiento de su objeto;*

*V.- Vigilar la aplicación, por parte de las delegaciones, de los precios de comercialización que dictamine respecto de los predios y lotes de CORETT;*

VI.- Establecer y coordinar la operación del registro de cuentas por cobrar generadas por la contratación de predios, así como emitir y difundir las estrategias y lineamientos para su oportuna recuperación; [...]”<sup>218</sup>

Por su parte, la **Dirección de Asuntos Jurídicos** de CORETT entre las facultades que tiene asignadas sobresalen las siguientes:

“I.- Proponer, aplicar y evaluar las políticas de CORETT en materia jurídica;

II.- Asesorar jurídicamente, a los órganos y unidades administrativas de CORETT, así como emitir opiniones y dictámenes de carácter legal sobre los criterios de interpretación y aplicación de las normas jurídicas y reglamentarias que regulan las actividades y funcionamiento del organismo;

III.- Representar legalmente a CORETT [...];

V.- Coordinar y apoyar a las delegaciones en la representación legal de CORETT;

VI.- Coordinar el Sistema de Escrituración Institucional de CORETT;

VII.- Establecer y difundir las normas respecto al procedimiento, expedición y registro de las escrituras públicas y los títulos de propiedad sobre los predios que regularice o enajene CORETT;

VIII.- Coordinar la inscripción de los decretos expropiatorios, cartografía urbana y escrituras de los predios que regularice o enajene CORETT, ante las instancias administrativas competentes;

IX.- Coordinar la promoción, ante las autoridades competentes, de las facilidades fiscales y administrativas que procedan, respecto de los predios que CORETT regularice o enajene;

X.- Promover, coordinar y supervisar la donación de predios destinados a servicios públicos [...];

XIV.- Participar en la elaboración y fundamentar jurídicamente los acuerdos del Consejo, manuales, circulares, instructivos, y otras disposiciones administrativas del organismo; [...]”<sup>219</sup>

A la **Dirección de Delegaciones**, conforme lo dispuesto en el artículo 28 del EOCORETT, le corresponde básicamente informar y coordinar las funciones de las Delegaciones; recabar información de Entidades Federativas y municipios para proponer la elaboración y ejecución de programas que competan a CORETT; y coordinar la atención de requerimientos y peticiones de autoridades, personas y grupos sociales, así como del seguimiento de entrega de escrituras de los predios que regularice CORETT.<sup>220</sup>

La última de las Unidades Administrativas Centrales de CORETT es la **Dirección de Administración y Finanzas**, cuyas atribuciones están mayoritariamente ligadas al manejo presupuestal de los recursos financieros con los que cuenta CORETT junto con sus recursos humanos, la coordinación en la celebración de diversos tipos de contratos (adquisiciones, arrendamientos y servicios) así como lo relativo a las relaciones

---

<sup>218</sup> Ibidem., artículo 26.

<sup>219</sup> Ibidem., artículo 27.

<sup>220</sup> Cfr. Ibidem., artículo 28.

laborales con sus trabajadores. Sin embargo, pueden destacarse el establecimiento y actualización del registro de inmuebles propiedad de CORETT y la formulación de un Programa Anual para su enajenación.<sup>221</sup>

Quedan por enunciar las facultades de las Delegaciones de CORETT las cuales están a cargo de un delegado que ejerce, en determinada circunscripción territorial, las funciones genéricas asignadas a las Unidades Administrativas Centrales y las de representación de CORETT ante dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno y los sectores social y privado. Las Delegaciones como órganos de CORETT, pueden desempeñar, entre otras, las siguientes funciones:

*I.- Coordinar con los representantes o delegados de otras dependencias federales, con el gobierno estatal, con la participación de sus municipios o, en su caso, con el gobierno del Distrito Federal la regularización de la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal, así como promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;*

*II.- Concertar con los sectores social y privado, particularmente con los núcleos agrarios, cuando así proceda, los términos para la regularización de la tenencia de la tierra en donde existan asentamientos humanos irregulares, ubicados en predios ejidales, comunales y de propiedad federal, así como para la promoción de la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; [...]*

*IV.- Proporcionar asistencia técnica y capacitación a los gobiernos estatal y municipales, o en su caso, al gobierno del Distrito Federal, cuando así lo soliciten y en los términos de los convenios que al efecto se celebren, en procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra, así como de adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda; así como en la actualización de sus sistemas de registro y catastro de la propiedad inmobiliaria, así como en otras materias que se relacionen con el objeto de CORETT;*

*V.- Celebrar convenios para la regularización de predios propiedad de los gobiernos estatal y municipales, o en su caso, del Distrito Federal, previa autorización del Director General;*

*VI.- Promover ante los gobiernos estatal y municipales o, en su caso, del Distrito Federal, la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos en los asentamientos humanos que regularice;*

*VII.- Proporcionar asistencia técnica y capacitación a los grupos sociales, particularmente a los núcleos agrarios, así como a los del sector privado, que lo soliciten, para la desincorporación de suelo ejidal o comunal apto para el desarrollo urbano y la vivienda, así como en otras materias que se relacionen con el objeto de CORETT;*

*VIII.- Realizar los trabajos técnicos e informativos conducentes a la desincorporación de predios de origen ejidal, comunal o de propiedad federal;*

*IX.- Recibir formalmente, por parte de las autoridades competentes, los predios expropiados o desincorporados a favor de CORETT;*

*X.- Elaborar y actualizar la cartografía urbana de los predios de CORETT, así como proyectar la traza urbana en predios bajo su dominio con suelo libre;*

*XI.- Realizar el levantamiento y actualización permanente de la información relativa a los lotes disponibles para su enajenación;*

---

<sup>221</sup> Cfr. Ibidem., artículo 29.

*XII.- Registrar ante las autoridades competentes, los decretos expropiatorios, la cartografía urbana y las escrituras de los predios que se regularicen o enajenen;*

*XIII.- Contratar con los colonos los predios a regularizar o a enajenar; [...]*

*XV.- Promover ante las autoridades competentes, las facilidades fiscales y administrativas que procedan para la transmisión de dominio de los predios que regularice o enajene CORETT a favor de los beneficiarios; [...]*

*XVII.- Suscribir las escrituras públicas y los títulos de propiedad de los predios que CORETT regularice o enajene, conforme a la legislación aplicable; [...]*

*XXIII.- Resguardar los registros documentales de los actos que realicen en cumplimiento de sus funciones; [...]*<sup>222</sup>

#### **3.6.4. Dirección General de Regularización Territorial**

Al realizar el estudio de la legislación aplicable en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, dentro del apartado correspondiente a la LOAPDF, se hizo mención de que a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal le corresponde, junto con otros asuntos, la promoción, apoyo y ejecución de los programas de regularización de la tenencia de la tierra. Por ello, el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (en adelante RIAPDF) adscribe y asigna atribuciones a Unidades Administrativas y Unidades Administrativas de Apoyo Técnico Operativo de las Dependencias, Órganos Político-Administrativos y Órganos Desconcentrados para el mejor despacho de sus funciones.

Asimismo, el artículo 3º fracción I del RIAPDF establece que las Unidades Administrativas, entre las que se encuentran las Direcciones Generales, están dotadas de atribuciones de decisión y ejecución. En tal virtud, como la Secretaría de Gobierno, conforme a su estructura orgánica, cuenta con varias Subsecretarías, el RIAPDF le adscribe a cada una de ellas varias Unidades Administrativas. Una de las Subsecretarías es la de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental a la que se encuentra adscrita la Dirección General de Regularización Territorial (en adelante DGRT), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7º, fracción I, inciso c) del RIAPDF.

La Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental (en adelante SCMEG), tiene varias atribuciones cuyo fundamento jurídico es el artículo 32 bis del RIAPDF que mayoritariamente se enfocan precisamente a coordinar acciones con autoridades de los Estados limítrofes con el Distrito Federal y

---

<sup>222</sup> Ibidem., artículo 32

también federales en materias de asentamientos humanos, protección al ambiente, servicios públicos, etcétera, sin embargo, por una extraña razón se le asigna la tarea de coordinar las acciones de regularización de la tenencia de la tierra y la ejecución de los programas que de ella deriven (artículo 32 bis fracción XVII, RIAPDF), pues antes de las reformas del 11 de enero de 2008 la DGRT estaba adscrita a la Subsecretaría de Gobierno y la Subsecretaría de Programas Metropolitanos pasó a ser la SCMEG.

Por tanto, al tener asignada esta Subsecretaría la coordinación de las acciones relativas a la regularización de la tenencia de la tierra, se le adscribió la DGRT. Las funciones específicas de la DGRT se encuentran en el artículo 42 del RIAPDF y son:

- I. *“Promover y apoyar las acciones de regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal, así como ejecutar los programas que se deriven, con la colaboración de los órganos político-administrativos y los habitantes de las demarcaciones territoriales;*
- II. *Asesorar a los habitantes en materia de regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal, para la resolución de los problemas relacionados con la misma;*
- III. *Proporcionar, a solicitud de los titulares de los órganos político-administrativos, los elementos técnicos disponibles, para evitar la invasión de los predios y para que obtengan su desalojo, mediante el ejercicio de las acciones judiciales o administrativas que procedan;*
- IV. *Llevar el registro de las colonias y zonas urbanas populares susceptibles de incorporarse a los programas de regularización;*
- V. *Ser el conducto de la Administración Pública ante la Secretaría de la Reforma Agraria y la Comisión para la regularización de la tenencia de la tierra, en los asuntos de su competencia;*
- VI. *Intervenir, dentro del ámbito de su competencia, en el otorgamiento y firma de escrituras públicas convenios y contratos que lo requieran;*
- VII. *Actuar cuando lo estime conveniente o a solicitud de parte interesada, como árbitro y conciliador en los conflictos inmobiliarios que se presenten en las colonias y zonas urbanas populares;*
- VIII. *Diagnosticar la factibilidad de los Programas de Regularización de la Tenencia de la Tierra;*
- IX. *Elaborar y proponer el proyecto técnico e integrar el expediente de expropiación por causa de utilidad pública, de aquellos predios donde se encuentren asentamientos humanos irregulares, salvo aquellos que sean de origen ejidal o comunal;*
- X. *Asesorar y coordinar la instrumentación del pago de las escrituras públicas, para coadyuvar al cumplimiento de los programas de regularización; y*
- XI. *Coadyuvar en la tramitación ante instancias judiciales, cuando se trate de asuntos de su competencia.*<sup>223</sup>

---

<sup>223</sup> Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000 y con última reforma publicada el 11 de enero de 2008.

Consecuentemente, la DGRT es una Unidad Administrativa que representa la instancia competente en el Distrito Federal para regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos urbanos jurídicamente irregulares ubicados en suelo de origen privado y/o en suelo perteneciente al Gobierno del Distrito Federal. Gracias a la acción de la DGRT, se pretende proporcionar seguridad jurídica, en primer término, a los núcleos familiares de escasos recursos que conforman las colonias populares de la Ciudad de México y posibilitar el reordenamiento urbano de ésta, en base al principio de que la Ciudad es para ser habitada y no sólo para el desarrollo del comercio, las actividades productivas y financieras, por lo que el proceso de regularización de la tenencia de la tierra no se circunscribe a la entrega de escrituras.

De acuerdo al Manual Administrativo de la Secretaría de Gobierno, la DGRT se integra por múltiples órganos como son Direcciones, Subdirecciones, Unidades Departamentales y Coordinaciones Regionales. Debido a que son una cantidad considerable, sólo se hará mención de la función central de cada Dirección para entender un poco cómo se realiza el proceso de regularización de la tenencia de la tierra. Entonces, la DGRT se integra, entre otros, por:

***a) Dirección General de Regularización Territorial***

Esta Dirección, aunque lleva la misma denominación que la institución en general, forma parte de la DGRT y su función es coordinar todas las áreas de la DGRT para la elaboración del programa operativo anual, además de atender la demanda de regularización que exista; establecer los mecanismos de control para el cumplimiento de las metas de la DGRT; y concertar reuniones con los Titulares de las Dependencias relacionadas con asuntos de regularización, con el objeto de hacer más eficiente el proceso de escrituración.<sup>224</sup>

***a) Dirección de Coordinaciones Regionales***

Su función es lograr una mayor eficiencia en la capacidad y calidad de respuesta de la DGRT a los problemas atípicos de la regularización de los asentamientos humanos en el Distrito Federal, sirviendo de enlace entre las diversas áreas de la institución y los colonos, sus organizaciones y las instancias

---

<sup>224</sup> Cfr. Manual Administrativo de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 01 de abril de 2002, p. 24.

administrativas, judiciales y legislativas, tanto locales como federales, que tienen injerencia en los procesos administrativos propios de la DGRT.<sup>225</sup>

***b) Dirección de Asuntos Jurídicos***

Contribuye a que el proceso de regularización territorial se lleve a cabo con estricto apego a los lineamientos jurídicos existentes, dando atención a los problemas que deriven en concurrencia de otras instancias de la APDF y a los beneficiarios del Programa de Regularización Territorial.<sup>226</sup>

***c) Dirección Técnica***

Dirige, programa, coordina y evalúa los trabajos en materia de topografía, cartografía y sistemas digitales inherentes al programa operativo anual de la DGRT.<sup>227</sup>

***d) Dirección de Procesos de Escrituración***

Dirige, coordina y supervisa el proceso de escrituración de los inmuebles irregulares, desde la presentación de la solicitud de expropiación y desincorporación en el Comité del Patrimonio Inmobiliario, hasta la publicación de los decretos respectivos y su inscripción en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio, incluyendo la obtención de: claves catastrales, asignación de folios reales, avalúos de las colonias a regularizar, testamentos, escrituras de lotificación y titulación vía judicial.<sup>228</sup>

***e) Dirección de Ejecución y Evaluación***

Dirige, programa, coordina y evalúa los diagnósticos que constituyen la irregularidad de la tenencia de la tierra en alguna zona específica del Distrito Federal, para determinar si existen elementos que permitan la incorporación de algunos predios al proceso de regularización, y determina su impacto en los ámbitos urbano y social del Distrito Federal. Asimismo, coordina y actualiza las tarifas de cobro por costos de regularización, además de llevar el control de la situación financiera de cada uno de los Fideicomisos que al efecto se hayan constituido.<sup>229</sup>

---

<sup>225</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 25.

<sup>226</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 27.

<sup>227</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 35.

<sup>228</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 43.

<sup>229</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 56.

### *f) Coordinaciones Regionales (5)*

Cada Coordinación precisamente se encarga de coordinar los trabajos de regularización para brindar seguridad jurídica a los poseedores de vivienda en predios irregulares y/o unidades habitacionales, a través del otorgamiento de Escrituras Públicas o Sentencias, compilando antecedentes generales para la comprobación de su origen y probable procedencia.<sup>230</sup>

#### **3.6.5. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal**

La Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal (en adelante PAOT), tiene su fundamento legal en el artículo 6º fracción IV de la LADF al indicar que es una autoridad en materia ambiental dentro del Distrito Federal. Posteriormente, el artículo 11 de la LADF ordena la constitución de la PAOT cuyas funciones esenciales serán las de protección, defensa y restauración del medio ambiente y del desarrollo urbano, así como instaurar mecanismos, instancias y procedimientos administrativos que procuren el cumplimiento de tales fines.

De igual manera, expresa el artículo 11 de la LADF que existirá una Ley Orgánica que regule las atribuciones, la estructura y el funcionamiento de la PAOT, la cual fue publicada el 24 de abril de 2001 en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Comenzando con el análisis de la Ley Orgánica de la PAOT (en adelante LOPAOT), el artículo 2º indica que esta autoridad ambiental es un organismo público descentralizado de la APDF con personalidad jurídica y patrimonio propios, además de contar con autonomía operativa y financiera para el mejor desempeño de sus funciones, cuyo objeto es la defensa de los derechos de los habitantes del Distrito Federal a disfrutar de un ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar, mediante la promoción y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

El Capítulo Segundo, Sección I de la LOPAOT, establece las atribuciones de la PAOT de las que gran parte fueron adicionadas con la reforma del 09 de enero de 2006, como son:<sup>231</sup>

---

<sup>230</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 75.

<sup>231</sup> Cfr. Artículo 5º de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de Abril de 2001 con última reforma publicada el 09 de enero de 2006.

1. Recibir y atender las denuncias, así como denunciar ante autoridades competentes cuando conozca de actos, hechos u omisiones referentes a la violación, incumplimiento o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas penales y en materia ambiental y del ordenamiento territorial, coadyuvando con el Ministerio Público en procedimientos penales que se instauren y emitiendo recomendaciones a las autoridades administrativas de los tres niveles de gobierno;
2. Realizar visitas para el reconocimiento de hechos u omisiones planteados en las denuncias que reciba o en las investigaciones de oficio que realice, emplazando a las personas involucradas para que comparezcan ante la PAOT a manifestar lo que a su derecho convenga, en los procedimientos respectivos;
3. Solicitar informes y documentación a las autoridades y demás personas involucradas, para el inicio o desahogo de los procedimientos administrativos de su competencia;
4. Realizar visitas de verificación o de inspección, para constatar el cumplimiento de la normatividad en diversos rubros, en coordinación con autoridades federales, estatales y municipales, o solicitar a las autoridades competentes que las realicen para la atención de las denuncias ciudadanas o desahogo de las investigaciones de oficio que realice, en caso de no corresponder a la PAOT esa atribución;
5. Imponer las medidas correctivas, de urgente aplicación y de seguridad, así como sanciones administrativas, derivadas de procedimientos administrativos de inspección y verificación;
6. Dar contestación debidamente fundada y motivada a la denuncia presentada y, en su caso, ratificada ante la PAOT, notificando del resultado de la verificación o inspección, de las medidas que se hayan tomado y de la imposición de la sanción respectiva;
7. Emitir sugerencias a la ALDF y autoridades jurisdiccionales para su consideración en los procedimientos, procesos, recursos, iniciativas de ley, proposiciones legislativas o de cualquier otro asunto de su competencia, como también proponer modificaciones normativas y de procedimientos a autoridades de la Administración Pública de los tres órdenes de gobierno para fortalecer la aplicación y cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial en el Distrito Federal;

8. Formular y validar dictámenes técnicos y periciales respecto de daños ambientales y, en su caso, de la restauración o compensación ambiental de los mismos, o de los efectos adversos en el ambiente y los recursos naturales generados por violaciones, incumplimiento o falta de aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial;
9. Informar, orientar y asesorar a la población, dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la administración pública, respecto del cumplimiento y aplicación de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial, al igual que sobre las gestiones a realizar ante otras autoridades e instancias competentes;
10. Promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y en sus relaciones con las autoridades, en asuntos competencia de la PAOT, aplicando la mediación y el arbitraje como mecanismos alternativos de solución de controversias; y el cumplimiento voluntario de las disposiciones jurídicas relacionadas con las materias de su competencia;
11. Ejercer ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal y otros órganos jurisdiccionales, las acciones necesarias para representar el interés legítimo de las personas que resulten o puedan resultar afectadas por actos, hechos u omisiones que impliquen o puedan implicar violaciones, incumplimientos o falta de aplicación de las disposiciones en materia ambiental y del ordenamiento territorial;
12. Participar, en coordinación con las autoridades competentes, en la formulación de normas ambientales y de ordenación territorial, reglamentos, estudios y programas relacionados con las disposiciones jurídicas de su competencia, además de poder emitir opiniones e interpretar las disposiciones jurídicas de esta materia;
13. Ejercer las atribuciones que le sean transferidas por otras autoridades federales o del Gobierno del Distrito Federal siempre y cuando sean acordes a su objeto;
14. Sustanciar y resolver los recursos administrativos de su competencia; y
15. Celebrar toda clase de actos jurídicos que se requieran para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables.

Antes de las adiciones a la LOPAOT, la PAOT tenía como función principal velar por el cumplimiento de la legislación vigente en materia ambiental y del ordenamiento territorial promoviendo, recibiendo y atendiendo denuncias relacionadas con infracciones cometidas a dicha legislación. Por tanto, la PAOT a pesar de ser una autoridad en el Distrito Federal, no tenía facultades para imponer las sanciones pertinentes como resultado de infringir las leyes ambientales y del ordenamiento territorial, pues entre sus facultades se expresaba que toda denuncia hecha al respecto debía formularse o remitirse a la autoridad competente, quedando la PAOT como mero órgano coadyuvante que solamente podía aportar elementos para la integración de la averiguación respectiva y para formular recomendaciones y sugerencias a las autoridades que, por alguna acción u omisión, hubiesen puesto en peligro la salvaguarda del derecho de gozar de un medio ambiente sano o violaron disposiciones legales sobre ordenamiento territorial.

Sin embargo, las facultades de la PAOT ahora son mucho más amplias toda vez que tiene la posibilidad de realizar acciones de verificación, inspección, vigilancia y sanción con el objeto de asegurar que tanto los particulares como las propias autoridades del Distrito Federal estén observando correctamente la legislación en materia ambiental y del ordenamiento territorial, detectando los casos en los que hay incumplimiento de dicha normativa y proceder según corresponda, ya sea por la vía administrativa o hasta por la vía penal. Cuando se trate de delitos contra el ambiente o la gestión ambiental o cualquier otro delito que resulte de la violación a leyes en materia ambiental o del ordenamiento territorial, la PAOT debe denunciar ante la autoridad competente y coadyuvar con el Ministerio Público para la integración de la Averiguación Previa; pero cuando se trate de imposición de sanciones administrativas la PAOT ya se encuentra facultada para hacerlo, además de que la propia LOPAOT señala que este organismo debe sustanciar y resolver todos los procedimientos administrativos que sean de su competencia, y cuando no lo sean puede ejercer las acciones pertinentes ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Asimismo, destaca que la PAOT continúa con facultades para emitir recomendaciones a las dependencias, órganos desconcentrados y entidades de las Administraciones Públicas Federal, Estatal, Municipal y del Distrito Federal, la ALDF y autoridades jurisdiccionales para procurar el mejor cumplimiento de la normativa existente en materia ambiental y del ordenamiento territorial, pero debe decirse que la acción de la PAOT ha de ser completamente coordinada con autoridades federales y estatales mediante

la celebración de convenios, pudiendo igualmente ejercer las facultades acordes a su objeto que le sean transferidas por los gobiernos Federal o del Distrito Federal. También, la PAOT requiere la participación del sector privado a efecto de constituir un apoyo para la emisión de estudios, dictámenes o recomendaciones, incluyendo a instancias académicas.

En cuanto a la estructura orgánica de la PAOT, el artículo 6° de la LOPAOT indica que la PAOT se integra por el Consejo de Gobierno, un (a) Procurador (a), la Subprocuraduría de Protección Ambiental, la Subprocuraduría de Ordenamiento Territorial, el Comité Técnico Asesor y las demás unidades administrativas que marque el Reglamento Interior de la PAOT. El **Consejo de Gobierno** de la PAOT tiene funciones muy generales, entre las que se puede mencionar la aprobación de planes y programas de trabajo presentados por el Procurador, aprobación de manuales de organización y los procedimientos de la PAOT así como opinar respecto de los informes de la PAOT.

Según el artículo 10 de la LOPAOT el titular de la PAOT (**Procurador**), además de las facultades consignadas en el artículo 54 de la LOAPDF, puede ejercer, entre otras, las siguientes atribuciones:

*“V. Emitir las Recomendaciones, Sugerencias y resoluciones de índole administrativa y de interés social[...] y, en su caso, imponer las medidas cautelares y sanciones correspondientes;*

*VI. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que puedan ser constitutivos de ilícitos [...];*

*XIII. Formular y conducir la política de inspección y verificación del cumplimiento de la legislación ambiental y del ordenamiento territorial en las materias competencia de la Procuraduría;*

*XVI. Acordar el inicio de las acciones y procedimientos respectivos, en el caso del inicio de investigaciones de oficio o formulación de estudios y reportes relativos a la aplicación y cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial [...];*

*XVII. Celebrar convenios de colaboración o coordinación con autoridades del Distrito Federal, de otras entidades federativas y de gobiernos municipales, para el cumplimiento de los fines de la Procuraduría; [...]*

*XIX. Resolver los recursos administrativos que le competan; [...]*

*XXI. Expedir las normas, lineamientos y políticas en ejercicio de las atribuciones que conforme a las leyes competan a la Procuraduría; [...]*<sup>232</sup>

Por su parte, las facultades que concede el artículo 15 BIS 4 de la LOPAOT a las dos **Subprocuradurías** son todas aquellas relacionadas con la atención y seguimiento de las denuncias que se formulen a la PAOT, incluyendo coadyuvar con el Ministerio Público; todo el procedimiento para realizar las

---

<sup>232</sup> Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de Abril de 2001 con última reforma publicada el 09 de enero de 2006.

acciones de verificación, inspección, y vigilancia; formulación de proyectos para la emisión de recomendaciones y sugerencias; llevar a cabo las acciones de conciliación, mediación y arbitraje; imponer medidas de seguridad y solicitar la comparecencia de personas involucradas con las denuncias, por mencionar algunas de las facultades, pero el Reglamento de la LOPAOT detalla las que corresponden específicamente a cada Subprocuraduría que naturalmente no exceden a los ámbitos mencionados (artículos 11 y 12 del Reglamento de la LOPAOT).

El **Comité Técnico Asesor**, es un órgano de la PAOT cuya integración forma parte de adiciones a la LOPAOT en 2006, misma que le otorga las siguientes facultades:

*“I. Opinar respecto de los programas, estudios, manuales, y acciones de la Procuraduría, así como proponerle la adopción de medidas y mecanismos tendientes a reforzar la aplicación y cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental y del ordenamiento territorial en el Distrito Federal;*

*II. Proponer a la Procuraduría, los proyectos, estudios y actividades para incrementar la eficacia y eficiencia en el ejercicio de sus atribuciones; [...]*

*IV. Emitir opiniones técnicas relacionadas con los actos y procedimientos que desarrolle la Procuraduría;*

*V. Estudiar y formular propuestas en los asuntos y casos específicos que someta a su consideración la Procuraduría o aquellos que determine el propio Comité; [...]*”<sup>233</sup>

Conforme al artículo 5º del Reglamento de la LOPAOT, entre las Unidades Administrativas con las que cuenta la PAOT son: la Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias, la Coordinación de Participación Ciudadana y Difusión y la Coordinación Técnica y de Sistemas, siendo las que están más involucradas en la atención de los asuntos de la PAOT respecto al cumplimiento de la legislación en materia ambiental y del ordenamiento territorial.

En consecuencia, la **Coordinación de Asuntos Jurídicos y Recepción de Denuncias**, de conformidad con el artículo 13 del Reglamento de la LOPAOT, tiene las siguientes atribuciones:<sup>234</sup>

1. Recibir y turnar las denuncias presentadas a la PAOT a la Subprocuraduría que corresponda;
2. Definir los lineamientos jurídicos que serán observados por las Subprocuradurías y las otras unidades administrativas en el ejercicio de sus funciones, así como otorgar asistencia jurídica;

---

<sup>233</sup> Ibidem., artículo 15 BIS.

<sup>234</sup> Cfr. Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de mayo de 2002.

3. Formular proyectos de convenios y mecanismos de colaboración con los diversos órdenes de gobierno, personas físicas o morales;
4. Atender procedimientos derivados de impugnaciones formuladas contra resoluciones de la PAOT;
5. Integrar expedientes, en coordinación con la respectiva Subprocuraduría, para proceder a la denuncia ante autoridad competente en caso de violaciones a la legislación ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal;
6. Representar a la PAOT en cualquier procedimiento judicial o administrativo; y
7. Atender y resolver consultas jurídicas de los órganos de la PAOT, así como asesorar a denunciantes y a la población sobre las atribuciones de la PAOT, esta última la desempeña específicamente la Coordinación de Participación Ciudadana y Difusión de la propia PAOT.

Finalmente, se encuentra la *Coordinación Técnica y de Sistemas* cuyas atribuciones son enumeradas en el artículo 16 del Reglamento de la LOPAOT, destacando la realización de investigaciones generales y específicas sobre la situación ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal; y el desarrollo y ejecución de programas de formación, capacitación y adiestramiento para servidores públicos de la PAOT.<sup>235</sup>

---

<sup>235</sup> Cfr. *Ibidem.*, artículo 16.

## CAPÍTULO 4

### **EL PROBLEMA DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS IRREGULARES EN EL DISTRITO FEDERAL: POLÍTICA APLICADA Y LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN**

El presente Capítulo esta enfocado a presentar el problema de los asentamientos humanos irregulares en el Distrito Federal, comenzando por dilucidar las múltiples causas que, de acuerdo con diversos estudios de expertos en la materia urbana, dan origen a esta distorsión del desarrollo urbano. De ellas, se intentan calificar las que realmente se presentan en el caso concreto del Distrito Federal, para posteriormente manifestar las consecuencias que el desenvolvimiento y expansión de este tipo de asentamientos trae en aspectos como el ambiental, el sanitario, el económico, el social, el político y sobre todo en el legal.

Asimismo, se estudian algunas de las medidas legales que comprenden la política que se ha aplicado, particularmente por el Gobierno del Distrito Federal, en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano precisamente para combatir los asentamientos irregulares. Luego, se tratarán de conectar estas medidas y propósitos que yacen en cuerpos legales con los resultados obtenidos de su aplicación mediante el análisis y crítica de los informes rendidos por algunas de las autoridades del Distrito Federal en esta materia, como son el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.

Para cerrar este Capítulo, se hacen varias propuestas jurídicas que pueden ser utilizadas para enfrentar de manera más efectiva el problema de los asentamientos humanos irregulares considerando los elementos normativos con que cuenta el sistema jurídico del Distrito Federal, los que se han aplicado y los que se pueden aplicar así como otras medidas alternativas que pueden ayudar en esta tarea.

#### **4.1. Causas y consecuencias de los asentamientos humanos irregulares**

##### *Causas de los asentamientos humanos irregulares*

Las causas de los asentamientos humanos irregulares son tan diversas como las necesidades de las personas y dichas necesidades van en función de la sociedad que se trate, sobre todo de los medios y recursos de que dispongan. A continuación, se explicarán algunas de las causas que, según estudios de expertos en materia urbana, son las que dan origen al desarrollo del problema de los asentamientos irregulares debiendo

advertir que esto no significa que sean todas las posibles, es decir, que pudieron haber existido otras o pueden llegar a presentarse más. Ante ello, ha de tenerse en mente que se trata de un problema complejo en el que no basta conocer las causas sino también las formas de atacarlas lo que implica desempeñar adecuadamente el proceso de planeación con todas las fases que lo componen.

El tratadista D. J. Dwyer, explica que el crecimiento demográfico en el mundo ha sido sumamente acelerado toda vez que se cuadruplicó en la segunda mitad del siglo XX respecto a los cien años anteriores a 1950. Por tal motivo, además de otras deficiencias físicas, existe una importante carencia de vivienda lo que ha desembocado también en un aumento en el número de asentamientos humanos irregulares o asentamientos espontáneos como les denomina este autor. Entonces, según Dwyer, al ser relativamente reciente la evolución de los asentamientos espontáneos como forma urbana principal, es como el estudio de este problema ha cobrado relevancia en los últimos años pero lo cierto es que el crecimiento acelerado de los asentamientos espontáneos viene de varios decenios atrás.<sup>236</sup>

Asimismo, el escritor Narciso Sánchez Gómez considera que los asentamientos humanos informales ya constituyen un grave problema al ser consecuencia de la anarquía, cuya principal causa es la posesión ilegal de la tenencia de la tierra misma que produce inseguridad jurídica tanto para los propietarios como para los poseedores de inmuebles y que este problema es más grave en las comunidades rurales pues la mayoría de sus habitantes no cuentan con documentos públicos o privados que amparen su adquisición, traslado de dominio, tenencia, uso o goce de esas tierras, o si acaso cuentan con documentos falsos o alterados.<sup>237</sup>

Para el tratadista Sánchez Gómez, el problema de la ausencia de respaldo jurídico en la tenencia de la tierra en las comunidades rurales se debe a que las tradiciones y costumbres de estos lugares no han permitido que el Estado intervenga en su regulación, pues por muchos años numerosas familias han ocupado predios ejidales o comunales como si se trataran de propiedades de índole privada al haberlos adquirido mediante contratos privados, cesiones o donaciones, incluso en ocasiones no existe instrumento para avalar dicha adquisición mientras que la única forma que tienen sus ocupantes de obtener la propiedad de un predio es a través de la figura de la prescripción positiva.

---

<sup>236</sup> Cfr. DWYER, D.J., Eduardo L. Suárez (traductor), *Población y Vivienda en el Tercer Mundo. Perspectivas sobre el Problema de Asentamientos Espontáneos*, 1ª edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, p. 29-33

<sup>237</sup> Cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental*, op. cit., p. 93

Además de este tipo de irregularidad, Sánchez Gómez comenta que existen otras irregularidades por las que puede considerarse a determinados asentamientos humanos como informales y consisten en la falta de escritura pública o inmatriculación administrativa que ampare la propiedad inmobiliaria; la no inscripción fiscal o no cumplir con el catastro para efectos tributarios que conlleva a la evasión fiscal e inseguridad jurídica; no dar uso correcto, idóneo o adecuado a la tierra, trayendo problemas ambientales y hasta cierto punto es ocasionado por ausencia de planeación en ese rubro; o la falta de ordenamiento urbanístico por carecer de servicios e infraestructura.<sup>238</sup>

En un intento por descifrar las causas que originan el surgimiento de los asentamientos humanos irregulares, el autor Narciso Sánchez Gómez, apoyándose en los datos vertidos en un artículo escrito por Daniela Silva y otros autores<sup>239</sup>, concuerda en que entre las causas por las que a partir de 1950 se registró una migración masiva rural-urbana están: la falta y degradación de los terrenos cultivables; el reparto irregular de tierras; falta de agua y otros servicios públicos; declive económico; guerras o guerrillas, por mencionar algunas. Todos estos factores, contribuyen al éxodo de gente de las comunidades rurales a las ciudades, pero entonces cabe cuestionarse sobre las razones por las que esa gente prefiere migrar a las ciudades y básicamente tienen que ver con la posibilidad de obtener mejores ingresos por mano de obra o prestación de servicios, acceso a diversos servicios públicos y una mayor libertad en el estilo de vida.

Sin embargo, a pesar de que la gente que emigra de las comunidades rurales a las ciudades va impulsada por la idea de que las ciudades prometen grandes oportunidades de empleo debido a su expansión y crecimiento en el ámbito industrial, lo cierto es que dicho crecimiento no ha sido paralelo al desarrollo urbano lo que ha provocado que este último se haga en forma desordenada y sin considerar las necesidades reales de la población toda vez que se carecen de viviendas suficientes y de los respectivos servicios. Desafortunadamente, es la gente proveniente de las comunidades rurales la que tiene que sufrir esta disparidad por lo que no le queda otra alternativa más que establecer su vivienda de forma ilegal bajo condiciones de miseria, falta de higiene y contaminación.

---

<sup>238</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 94

<sup>239</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 94 y 95. El artículo se intitula "Planeación del Territorio y Ambiente en América Latina" en *Asentamientos Urbanos Informales y Desarrollo Sustentable*, Facultad de Planeación Urbana y Regional, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2003, Tomo II.

Sobre este punto, el tratadista Dwyer concuerda en que una razón importante por la que la gente del campo emigra a las ciudades en los países del Tercer Mundo, es el hecho de que las condiciones del campo son muy malas y aún cuando la ciudad no pueda ofrecer condiciones buenas de vida, al menos pueden ser un poco mejor, especialmente en materia de vivienda. A pesar de esto, las condiciones de vida en los asentamientos espontáneos generalmente son degradantes toda vez que en ellos se observan altas densidades de población, espacios vitales mínimos con localizaciones menos deseables, disposición caótica de edificios y ausencia casi total de servicios urbanos elementales.<sup>240</sup>

De acuerdo con informes sobre el medio ambiente, las situaciones sociales y económicas en América Latina de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HÁBITAT),<sup>241</sup> precisamente en esta zona del mundo se registra la tasa de crecimiento demográfico más alta y es una de las zonas más urbanizadas y, aunque la mayor parte de su territorio ya está urbanizado, el crecimiento demográfico no ha disminuido. Todo ello, implica que los gobiernos de los países de América Latina habrán de reforzar acciones para la construcción y equipamiento de ciudades.

Igualmente, estos informes revelan que en América Latina el potencial económico global por cada habitante que se incorpora a las ciudades es bastante bajo en comparación con Oceanía, Europa e incluso América del Norte, pero la diferencia respecto al potencial que se puede destinar a la urbanización es todavía mayor. Entonces, surge un fenómeno al que se denomina “urbanización descapitalizada” que se caracteriza por déficit de vivienda, retrasos crónicos en la prestación de servicios y en la construcción de redes e infraestructura, lo que provoca que no se puedan aplicar las estrategias que se han utilizado en países desarrollados en materia de urbanización.

Consecuentemente, todos estos factores que configuran el hábitat latinoamericano se traducen en diversos desequilibrios sociales como son la heterogeneidad social, la desigualdad en la distribución del ingreso acompañada de pobreza crítica, la marginalidad y el dualismo. La heterogeneidad social consiste en distinguir diferencias entre países, mismas que separan las regiones ecológicas y se hacen presentes dentro de

---

<sup>240</sup> Cfr. DWYER, D.J., Eduardo L. Suárez (traductor), op. cit., p. 50

<sup>241</sup> Citados por SILVA-HERZOG FLORES, Jesús, et. al (directores), *Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Cometido del Poder Público en la Segunda Mitad del Siglo XX*, 1ª edición, México, 1977, p. 234-238

una misma nación por lo que se manifiestan en el espacio de una misma ciudad de forma más intensa que en los países desarrollados.

Por lo que toca a la desigualdad en la distribución del ingreso, los informes antes citados revelan que en América Latina dicha desigualdad es mayor que en los países industrializados de Occidente y todavía más respecto de aquellos países en los que la planificación de la economía es centralizada, pues todo indica que son numerosos los grupos de población con ingresos bajos. Entonces, dicha desigualdad acarrea a la marginalidad en la que existe insatisfacción de las necesidades mínimas, un alto índice de desempleo o subocupación y un crecimiento acelerado de barrios urbanos “no controlados”, por mencionar algunas características.

Respecto a los asentamientos humanos instalados en un ambiente de marginalidad, informes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de la ONU los caracterizan como aquellos que se encuentran al margen de las normas y de los logros sociales en los aspectos jurídico (por tratarse de una ocupación y división ilegal de la tierra), urbanístico (al establecerse en una forma no planeada ni controlada, careciendo de infraestructura y servicios), de salubridad habitacional (siendo viviendas que no cubren normas mínimas), económico (presentando altos índices de desocupación y subocupación), social y cultural manifestado en fenómenos de segregación. Finalmente, el dualismo como expresión de los desequilibrios sociales tiene que ver con la coexistencia, dentro del mismo país, de regiones cuyas estructuras sociales parecen pertenecer a fases de desarrollo separadas en el tiempo y que incluso se incrementan como resultado del proceso de urbanización.

Desde otra perspectiva, el tratadista Dwyer opina que realmente en los países del Tercer Mundo son los ricos los que ven restringidas sus opciones para encontrar un lugar en el cual instalar su residencia por ser grande la extensión que ocupan ya los asentamientos espontáneos al situarse en áreas en las que es posible construir y porque el valor de la tierra urbana es bastante elevado en comparación con los países industrializados. Para Dwyer, son los pobres quienes gozan de mayor libertad para escoger un lugar donde

asentarse ya que es suficiente con que encuentren un sitio vacante para que decidan ocuparlo porque además saben que difícilmente serán desalojados.<sup>242</sup>

Al respecto, escribe Dwyer que lo que caracteriza las invasiones de los precaristas o colonos es la ausencia de control, toda vez que ellos lo que buscan es un lugar para establecer su hogar y eso depende de la disponibilidad de la tierra. Consecuentemente, Dwyer manifiesta que con frecuencia la tierra vacante es la que se encuentra en peligro para fines especulativos, lo que incluye terrenos del interior de la ciudad, pero aparentemente los precaristas prefieren tierras propiedad del Estado o de la Iglesia por razones tácticas, aunque también buscan tierras cercanas a fábricas o proyectos de construcción por las posibilidades de empleo. Sin embargo, la mayor cantidad de tierra que está disponible es la que tiene un valor muy bajo para usos urbanos y eso motiva a que gran parte de los asentamientos espontáneos se ubiquen en colinas empinadas adyacentes a las ciudades que desafortunadamente conllevan a la generación de problemas ambientales graves.<sup>243</sup>

Derivado de lo anterior, Dwyer señala que *“los patrones de disponibilidad de la tierra vacante y la naturaleza y dirección de los canales de comunicación de tal información hacia los precaristas, en forma individual y colectiva, influyen en la determinación de los patrones de asentamiento espontáneo en un momento dado y en una situación urbana dada.”*<sup>244</sup> Asimismo, Dwyer intenta demostrar su hipótesis al mencionar que existe un marcado contraste entre las pocas lujosas viviendas de los ricos y las condiciones de vida de la mayoría de los pobres urbanos.

Según Dwyer, en casi todas las ciudades tercermundistas los asentamientos espontáneos se localizan en grupos pequeños pero en gran cantidad, dispersos en toda la ciudad, tanto en áreas interiores como exteriores, pero la mayoría en la periferia. Con ello, otra causa que Dwyer encuentra para la localización de los asentamientos espontáneos es que realmente pocos pueden pagar los costos del transporte ya que éstos corren a cargo de la gente pobre, al ubicarse en las zonas centrales las residencias de los ricos.

Pasando a otro punto de vista, el tratadista John F. C. Turner formula varias hipótesis acerca de las posibles causas que originan el surgimiento de asentamientos urbanos no regulados. Como primera hipótesis,

---

<sup>242</sup> Cfr. DWYER, D.J., Eduardo L. Suárez (traductor), op. cit., p. 35

<sup>243</sup> Cfr. Ibidem., p. 45 y 46

<sup>244</sup> Ibidem., p. 46

explica que este tipo de asentamientos son una manifestación de las modalidades normales de desarrollo urbano en condiciones históricamente anómalas lo que significa que el problema no es que existan asentamientos urbanos sino que éstos no sean regulados y que frecuentemente sus formas se desfiguren.<sup>245</sup> Lo anterior, tiene su base en el hecho de que la urbanización ha cambiado, la función de la ciudad al convertirse en un fenómeno transformador social e institucional, sumándose la incapacidad de las instituciones para satisfacer las nuevas exigencias de la ciudad desembocando en la necesidad de actuar al margen de la ley y en la constitución de colonias con formas desfiguradas y antinaturales, situación que también es mal encauzada por los especuladores que sólo buscan obtener un lucro.<sup>246</sup>

La segunda hipótesis de Turner, íntimamente ligada a la primera, refiere a que los asentamientos urbanos no regulados son vehículos para ciertas transformaciones sociales lo que implica que tales asentamientos son producto y vehículo de actividades esenciales al progreso de la modernización, aunque dicha afirmación no debe malinterpretarse en el sentido de pensar que los asentamientos irregulares son necesarios, al contrario lo deseable es que no existan en razón de que promueven el desarrollo anárquico y contraen problemas ambientales, pero como se trata ya de una realidad ineludible lo mejor es tratar de aprovecharla positivamente.

Respecto a esta segunda hipótesis, Turner explica que los asentamientos urbanos no regulados constituyen “cabezas de puente” a personas que son económicamente inestables y a su vez son una forma de que las personas que no viven en la extrema pobreza puedan consolidarse y defender su posición social. Asimismo, Turner admite que si bien los asentamientos no regulados pueden traer beneficios socioeconómicos, al mismo tiempo minimizan la autoridad y hacen que el planeamiento urbano carezca de sentido porque limitan esta función y reducen la proporción de desarrollo urbano material que realmente puede ser manejada por el gobierno.

Otra causa que se deriva de esta premisa, se vincula con que la planeación de las viviendas es defectuosa, motivo que ha ocasionado que la gran mayoría de las viviendas que constituyen los asentamientos no regulados presenten serias deficiencias estructurales. En este sentido, según Turner, las deficiencias en las

---

<sup>245</sup> Cfr. TURNER, John F.C., op. cit., p.476

<sup>246</sup> Cfr. Ibidem., p. 484-486

construcciones realmente tienen su origen en el hecho de que no existen proyectos bien elaborados sobre viviendas y los constructores ni siquiera los conocen porque jamás han estado ante una edificación realizada en base a un proyecto correctamente estructurado, por lo que sería menos viable proporcionar asistencia técnica a cada uno de ellos que impulsar, por parte del gobierno, el desarrollo de adecuados proyectos de construcción.

Sin embargo, la construcción de viviendas no es una tarea fácil para quienes pretenden ocuparlas toda vez que se trata de gente que mayoritariamente carece de recursos suficientes para edificar, apenas si le alcanza para subsistir. En el supuesto de que consiga un empleo relativamente fijo, los colonos buscan asegurar la tenencia de la tierra mediante la construcción, sobre todo para librarse del compromiso de tener que estar pagando una renta y sentir que realmente son dueños de su propia casa a efecto de gozar de una mayor privacidad y seguridad, así como disponer de mejoras materiales y espaciales.

La tercera hipótesis de Turner es la que reza que los asentamientos urbanos no regulados son producto de la diferencia existente entre la demanda popular de vivienda y el alojamiento exigido y suministrado por la sociedad institucionalizada.<sup>247</sup> Esto primeramente tiene que ver con la existencia de defectos institucionales en la regulación de los asentamientos humanos, pues las exigencias y fallas de dichas instituciones sólo han agravado las deplorables condiciones físicas en que vive la gente que habita los asentamientos urbanos no regulados. Las medidas implementadas principalmente han consistido en suprimir barrios bajos o prohibir ciertas formas de edificaciones, lo que sólo ha ocasionado que se precipite el establecimiento de asentamientos de facto y un desarrollo clandestino toda vez que la necesidad de vivienda no desaparece, lo que significaría asumir que el establecimiento de asentamientos no regulados no en todos los casos se pretende con el objeto de eludir la ley.

Ahora bien, la tercera hipótesis de Turner también sugiere que, en gran medida, las autoridades encargadas de la planeación urbana no conocen con exactitud las verdaderas necesidades de la población en general, lo que ha conducido a que se elaboren proyectos de normas y se construyan viviendas en base a una falsa apreciación de lo que la población realmente necesita y, peor aún, que pueda pagar. Lo anterior, implica que si la autoridad realmente considerara los requerimientos de la población de que se trate, sería mucho más

---

<sup>247</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 478

económico planear y construir viviendas, además de que eso mismo se vería reflejado en el otorgamiento de mayores facilidades para el financiamiento inmobiliario y por ende de que más gente pudiera acceder a una casa por la vía legal.

El problema descrito se agrava por la inflación de los costos de la tierra, cuya razón se sustenta en la especulación que es mucho más notoria en países en desarrollo. De acuerdo con el autor Turner, no existe una relación equilibrada entre el valor de la tierra y el de las edificaciones pues a las tierras urbanas se les asigna un valor bastante elevado del que ciertamente tienen debido a que existe una propensión de ciertos grupos de altos ingresos a invertir en algo seguro como lo es la propiedad inmobiliaria, además de presentarse otros factores como la falta de impulso para invertir en otros rubros o para frenar la inflación, lo que en conjunto hacen que para la población de escasos recursos económicos prácticamente resulte imposible adquirir un inmueble por la vía legal.

#### *Causas de los asentamientos humanos irregulares en los Estados Unidos Mexicanos*

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos, las causas por las que se desarrolla el fenómeno de los asentamientos irregulares no distan mucho de las descritas de manera general. Por ejemplo, de acuerdo a un estudio que llevó a cabo el Gobierno Federal<sup>248</sup> se reconoce que desde varios decenios atrás ha habido una insatisfacción de la necesidad de vivienda para la mayoría de la población causada básicamente por la concentración de riqueza y falta de empleo remunerado adecuadamente, aunado a que la distribución de la población no es equilibrada y por la fuerte especulación del suelo urbano.

Sobre este último aspecto, el Gobierno Mexicano tiene presente que los costos de la tierra rebasan las posibilidades económicas de la mayor parte de la población, impidiéndole a la misma adquirir una vivienda. Naturalmente, esto va ligado al hecho de que el ingreso *per capita* es bastante bajo ya sea porque el salario que perciben las personas por su trabajo es mínimo o porque simplemente no tienen empleo que les permita obtener un salario fijo y suficiente. Asimismo, el estudio en comento advierte que el alza de los costos de tierra urbana se debe a que es manejada desde el punto de vista mercantil y se acompaña del aumento de costos de construcción e intereses.

---

<sup>248</sup> Cfr. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, op. cit., p. 25-30

Por ello, la gente busca cubrir una necesidad que no desaparece y si no puede hacerlo bajo las condiciones legales y mercantiles prevalecientes, no le queda más remedio que establecer su vivienda en forma precaria, es decir, sin reunir las condiciones mínimas de habitabilidad que socialmente se han determinado. Es así como se han desarrollado las vecindades, las ciudades perdidas, los tugurios autoconstruidos en lotes invadidos o en fraccionamientos ilegales, entre otras, sin dejar de lado que la vivienda rural presenta casi las mismas características y su situación no se ha estudiado ni atendido debidamente en nuestro país.

El Gobierno Federal, también está conciente de que el problema de insatisfacción de vivienda urbana tiene como factor principal la dificultad para acceder al suelo urbano no sólo por los altos costos del mismo, sino además porque el espacio ciudadano en sí es limitado y no alcanza para cubrir los requerimientos existentes de acuerdo con los propósitos e intereses de la población. En este contexto, el Gobierno Mexicano ha argumentado que la planeación urbana no es tarea fácil en virtud de que el crecimiento urbano se ha dado de forma acelerada y dicha planeación tiene implícitas decisiones a largo plazo.

La distribución de la población en el suelo urbano tiene una estrecha relación con la estructura social, toda vez que generalmente los grupos sociales más fuertes son los que ocupan el mejor espacio y, al mismo tiempo, los cambios que se produzcan en dicha estructura afectan también al uso que se dé al suelo urbano. Por tanto, si se permite el desarrollo urbano no planeado en las áreas urbanas y se le suma la especulación del suelo lo único que se consigue es no dar un eficiente uso al suelo urbano y comenzar a urbanizar tierra apta para fines agrícolas.<sup>249</sup>

El Gobierno Mexicano se ha propuesto revisar el funcionamiento del mercado inmobiliario privado al igual que el papel que el sector público ha asumido frente a los problemas del uso de suelo, pero aún cuando se ha percatado de que existen debilidades en las normas que regulan los usos de suelo y que la especulación es determinante para que la población pueda adquirir una vivienda urbana, poco ha hecho para remediar esa situación pues sabe que llevar a cabo reformas en las normas sobre usos de suelo en poco o nada contribuirían en cesar la especulación de tierra urbana. Sin embargo, la complejidad, contradicción y exigencia en las

---

<sup>249</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 26

normas para la obtención de licencias y permisos de construcción son igualmente un motivo que orilla a que la gente construya su vivienda fuera del ámbito legal.

Para el Gobierno Federal, es necesario aclarar el sentido o valor que para el sector público representa el suelo urbano, es decir, si éste es un bien económico o un recurso natural. En mi opinión, considero que aquí la problemática va más allá de diferenciar si el suelo urbano es una mercancía o un recurso natural, más bien lo que sucede es que el gobierno dejó que se diera de forma tan anárquica el desarrollo urbano que se “le fue de las manos” el control del mercado inmobiliario, no por ignorar si el suelo era un bien o un recurso natural sino meramente por cuestiones políticas, entonces cuando se dio cuenta de que el problema era grave y al analizar la situación tuvo que reconocer que los especuladores habían tomado las riendas del mercado inmobiliario y eran ellos quienes determinaban la manera en que la población podía adquirir una vivienda.

A la falta de control en la especulación dentro del mercado inmobiliario por parte del gobierno, también se añade la falta de apoyo institucional para que la gente de menores ingresos pueda adquirir una vivienda así como de coordinación entre los diversos organismos encargados de dicha tarea. Irónicamente, existen más organismos encargados de apoyar la adquisición de vivienda a los sectores de la población con mayores ingresos y preferentemente fijos, como los son el INFONAVIT y el FOVISSSTE, toda vez que la gente de ingresos bajos no puede ser sujeta de un crédito al no existir mecanismos e instrumentos que garanticen que los créditos que pudiesen otorgar serán pagados.

El rápido crecimiento económico e industrial de las ciudades del país, provocó que se redujera la población que se dedicara a actividades agrícolas impulsando la migración masiva del campo a la ciudad, lo que también ha ocasionado que la distribución de la población sea diferente pues la tierra céntrica de las ciudades se ocupa para el comercio obligando a la gente habitar la periferia. Consecuentemente, la tierra periférica a las ciudades es más barata, lo que ha sido causa para que los sectores público y privado lleven a cabo proyectos de vivienda en esas zonas, extendiendo innecesariamente el área urbana lo cual se refuerza por el hecho de que el espacio urbano es limitado y que no puede responder, con la velocidad requerida, a las necesidades de los inmigrantes.

La urbanización horizontal de las ciudades, en el caso de los Estados Unidos Mexicanos, ha traído paralelamente el problema de la urbanización de tierras ejidales. La autora María Soledad Cruz Rodríguez,

coincide en que se ha observado una reducción de la población que se dedica a la agricultura por lo que las tierras rurales se han convertido en el soporte de las nuevas actividades urbanas y, en particular, el ejido ahora es el espacio que concentra a los agentes sociales rurales y a los urbanos, pero también las contradicciones producidas de las relaciones entre el agro y la urbe.<sup>250</sup> Lo anterior, es importante por la función y características especiales que se le asignaron a la propiedad ejidal y comunal, es decir, de ser tierras inalienables, inembargables e imprescriptibles, lo que permitía mantenerlas fuera del mercado inmobiliario pero desafortunadamente no fue obstáculo para que se incorporaran a la urbanización con la intervención de fraccionadores, especuladores inmobiliarios, colonos, incluso instituciones públicas de vivienda.

De igual forma, el problema de urbanización de tierras ejidales tiene que ver con cuestiones históricas pues aparentemente una buena proporción de ejidatarios a los que se les repartió este tipo de tierra no se dedicaba a las actividades agrícolas, sino que eran artesanos o comerciantes. Si a tal circunstancia se suma el acelerado crecimiento urbano y la crisis agraria, dichos ejidatarios enfrentan una fuerte presión para cambiar los usos del suelo para que se destinen a vivienda y obras públicas. Entonces, el casi nulo apoyo financiero que estimule la producción y los cambios en el mercado de trabajo en el agro, inducen a que la gente del campo emigre a las ciudades con la esperanza de obtener mejores recursos y al mismo tiempo los ejidatarios de las periferias urbanas se han visto obligados a dividir y vender sus parcelas para formar colonias populares.<sup>251</sup>

Sin embargo, el problema se agrava cuando existen otras causas que impiden el otorgamiento de créditos u otras formas de financiamiento como lo es que una considerable parte de los ejidatarios no cuenta con títulos de propiedad, mientras que el crecimiento urbano no se detiene. Consecuentemente, los ejidatarios prefieren vender sus tierras a precios que resultan más redituables para ellos que esperar a que sean regularizados y puedan obtener financiamiento para proyectos ejidales o iniciar asociaciones comerciales o productivas.<sup>252</sup>

---

<sup>250</sup> Cfr. CRUZ RODRÍGUEZ, María Soledad, “La urbanización ejidal. El encuentro de dos procesos: el rural y el urbano”, en “La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio”, *La nueva relación campo-ciudad y la pobreza rural*, Plaza y Valdez editores; UNAM; UAM; INAH, volumen II, México, 1996, p. 123

<sup>251</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 130 y 131

<sup>252</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 138

Abordando el caso especial de la Ciudad de México, se está ante una problemática de grandes dimensiones en razón de que por muchos años se dio prioridad al impulso del desarrollo industrial, dejando en término secundario la necesidad de vivienda. Por tanto, las políticas que por decenios se adoptaron para satisfacer la exigencia de vivienda en la Ciudad de México ahora son prácticamente inútiles e inviables lo que hace indispensable su redefinición. Tampoco es un secreto que, por muchos años, se toleró la apropiación de espacios urbanos al margen de la ley y que, dadas las circunstancias de complejidad normativa y carencia económica, constituyó la mejor manera de cubrir la necesidad de vivienda.

Como se mencionó algunos párrafos atrás, el Gobierno Mexicano optó por autorizar la construcción de viviendas (conjuntos habitacionales o casas de interés social) en áreas periféricas de las ciudades al ser más barata la tierra, lo cual se observó y sigue observándose en el Distrito Federal, logrando un inapropiado crecimiento horizontal de la mancha urbana. Las razones que influyeron en este fenómeno fueron que el Gobierno del Distrito Federal (antes Departamento del Distrito Federal) buscaba la desconcentración comercial e industrial, desalentando la construcción de viviendas en las áreas centrales de la Ciudad, aunado que se autorizaron algunos cambios de uso de suelo que obligaron a la gente a establecerse en la periferia, empeorándose con el hecho de que una buena parte de la población del Distrito Federal es de bajos ingresos lo que ocasionó que tuvieran que construir su vivienda en condiciones precarias sin servicios básicos.<sup>253</sup>

La pobre coordinación gubernamental, la centralización en la toma de decisiones al interior de la estructura de gobierno, la falta de modernización de los sistemas administrativos, jurídicos y de planeación sobre gestión urbana, junto con una baja profesionalización de los cuadros administrativos y el deficiente desarrollo de los canales de participación social, son factores que impiden la modernización institucional respecto de las nuevas y crecientes demandas de la sociedad, es decir, que el rápido desarrollo urbano no ha sido el único causante de que se presenten problemas como el de asentamientos irregulares, sino también el de rigidez del aparato gubernamental.<sup>254</sup>

Respecto a la rigidez del aparato gubernamental, el arquitecto Alfonso Iracheta opina que esto se refleja en que los planes y programas que se han llevado a la práctica por las Administraciones Federal, del

---

<sup>253</sup> Cfr. DÍAZ DÍAZ, Daniel y Manuel Perló Cohen (editores), *Retos y Propuestas. Ciudad de México*, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994, p. 30-33

<sup>254</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 55 y 56

Distrito Federal y del Estado de México han tenido diversas limitaciones. La primera de ellas, refiere a la existencia de una total independencia y al mismo tiempo ausencia de coordinación entre estas tres administraciones, sobre todo entre el Distrito Federal y el Estado de México pues solamente se hizo una división artificial de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México con el objeto de que se pudiesen planear y administrar mejor esos dos grandes espacios.

La segunda limitación, tiene que ver con la creación de organismos regionales, como la Comisión de Conurbación, que pretendieron romper la rigidez y falta de coordinación entre ambas entidades pero desafortunadamente sólo han puesto en evidencia la falta de poder y facultades para convertirse en elementos de decisión regional. Por otra parte, es notoria la distancia que hay entre el discurso político y las acciones concretas en relación a los planes y programas formulados a lo que se le agrega que la continuidad en los procesos de planeación, que incluye su seguimiento y evaluación, es escasa toda vez que en cada inicio de Administración se elabora un nuevo Plan o Programa sin hacer realmente un esfuerzo por conocer si los anteriores cumplieron sus metas o los motivos que orillaron su eventual modificación.<sup>255</sup>

Sobre la cuestión ejidal, en la Ciudad de México se ha observado una marcada incorporación de tierras ejidales al proceso de urbanización gracias a la utilización principalmente de tres mecanismos:<sup>256</sup>

- a) Permuta de tierras a ejidatarios en otros Estados de la República, permitiéndose el acceso a fraccionadores a tierras ejidales para que construyan fraccionamientos residenciales;
- b) Expropiación por causa de utilidad pública, que sirvió para la construcción de parques industriales, centros educativos y la participación de instituciones estatales de vivienda para la construcción de unidades habitacionales; y
- c) Formación de colonias populares, que refiere a los asentamientos irregulares en cuanto a la tenencia de la tierra, establecidos por gente de escasos recursos y con ausencia de servicios públicos básicos, convirtiéndose en la única forma en que ese sector de la población consigue el acceso a suelo urbano.

En lo referente a la formación de colonias populares, ha de decirse que se logra a través de la invasión de organizaciones de colonos y la venta de lotes por parte del comisariado ejidal o de los ejidatarios

---

<sup>255</sup> Cfr. IRACHETA, Alfonso, op. cit., p. 49 y 50

<sup>256</sup> Cfr. CRUZ RODRÍGUEZ, María Soledad, op. cit., p.127

directamente a los colonos. En virtud de ello, se dio lugar a la llamada “zona urbana ejidal” que configuraría un importante instrumento usado por los ejidatarios para crear asentamientos irregulares y disfrazar la legitimidad de los mismos. Antes de 1991, la Ley Federal de Reforma Agraria contemplaba la posibilidad de formar “zonas urbanas” en ejidos que carecieran de fundo legal para facilitar a los campesinos el acceso a servicios públicos básicos, pero el procedimiento para su formación y aprobación era largo y complejo provocando que tan solo una quinta parte de los ejidos cumpliera con dicha normativa y realmente no se otorgaran los títulos de propiedad.<sup>257</sup>

### ***Consecuencias de los Asentamientos Humanos Irregulares***

Las consecuencias que trae el establecimiento de asentamientos humanos irregulares son múltiples y posiblemente las que se expliquen aquí no sean todas, pero lo que se busca es dar una idea panorámica de la magnitud del problema al cual se subestimó por mucho tiempo. En este orden de ideas, el autor Juan Pablo Terra-Gallinal<sup>258</sup> manifiesta que las características demográficas, sociales y económicas dificultan el manejo del desarrollo de los asentamientos humanos, situación que se agrava en América Latina cuyo crecimiento urbano ha sido desordenado dejando que se creen y proliferen más problemas de índole urbana.

Para Terra-Gallinal, las Administraciones Públicas de los países latinoamericanos no han tenido la preocupación por determinar los lugares realmente aptos para que se establezcan los asentamientos humanos, no han controlado las migraciones del campo a la ciudad, parcialmente despliegan acciones en materia de vivienda, infraestructura, transporte y servicios y, peor aún, ya que tienen encima las consecuencias del problema intentan implementar medidas como remodelaciones que generalmente superan la capacidad de financiamiento y ejecución. Asimismo, el citado autor admite que la especulación de la tierra urbana es una de las principales causas por la que el desarrollo de los asentamientos humanos en América Latina ha sido caótico y acelerado.

---

<sup>257</sup> Cfr. Ibidem., p. 128 y 129

<sup>258</sup> Cfr. TERRA- GALLINAL, Juan Pablo, “Problemas críticos de los asentamientos humanos en América Latina”, en *Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Cometido del Poder Público en la Segunda Mitad del Siglo XX*, 1ª edición, México, 1977, p. 238-241

Por tanto, Terra-Gallinal desglosa las consecuencias que todo ello ha traído o puede traer, advirtiendo que no son ni serán las únicas que podrán presentarse. Entonces, algunas de las consecuencias de la presencia de asentamientos humanos irregulares son:<sup>259</sup>

- 1) Contaminación del ambiente urbano: Refiere a dos aspectos: el primero tiene que ver con que el rápido crecimiento demográfico y consecuentemente el establecimiento de asentamientos humanos conduce a que se estén contaminando los recursos naturales como ríos y suelo, por ejemplo, al verterse desechos en esos ríos o acumularlos sin tratamiento en el suelo; el segundo, se vincula con el hecho de que una buena parte de los asentamientos irregulares se ubican en zonas donde se llevan a cabo esenciales procesos naturales o que más bien serían aptas para producción agrícola y no para uso urbano o habitacional, lo cual sin duda afecta al equilibrio del ambiente urbano.
- 2) Agotamiento de recursos: De acuerdo con Terra-Gallinal, el desarrollo de asentamientos humanos en forma descontrolada afecta principalmente los suelos y las aguas, razón por la cual el crecimiento acelerado de estos asentamientos provoca problemas de disponibilidad de agua, encareciendo los costos para su suministro; también, como ya se mencionaba, se invaden tierras con valor agrícola que pueden ser importantes actualmente o en el futuro; se destruyen áreas con cubierta vegetal, se modifican los relieves o se sobrecultiva perdiéndose suelo fértil, entre otras consecuencias.
- 3) Congestión del transporte urbano: El problema es que en América Latina la exigencia de transporte se hace como si se tratara de países desarrollados, a lo que se suma el desmesurado aumento del automóvil individual y no es posible implementar las costosas soluciones viales o de transporte como lo harían los países desarrollados, pues debe reconocerse que la capacidad de inversión de los países latinoamericanos es bastante limitada, misma que debe tenerse muy en cuenta para evitar que las grandes metrópolis sigan desarrollándose de esta manera.
- 4) Exigencia de remodelaciones costosas: En los países desarrollados es posible que pongan en marcha acciones de remodelación de estructura que sean inadecuadas, pero debido a su alto costo resulta poco probable que tales medidas puedan llevarse a cabo por los países latinoamericanos, si acaso

---

<sup>259</sup> Cfr. Ibidem., p. 239 y 240

podrían hacerse en ciertas áreas privilegiadas como irrepetibles proyectos de demostración, debilitando la capacidad de que las demás áreas eleven su nivel.

Asimismo, Terra-Gallinal afirma que resulta dañino intentar aplicar los modelos de solución a los problemas derivados por el acelerado crecimiento de los asentamientos humanos de los países desarrollados, pues sólo se lograrían repetir los fracasos experimentados en esos países en cuanto a calidad de vida tocado que tampoco es posible adaptarlos a las condiciones latinoamericanas desde el punto de vista de diseño urbano, disponibilidad de recursos físicos y la limitada capacidad de inversión.

La pobreza es uno de los factores que impulsa determinantemente el desarrollo de asentamientos irregulares y hasta que ella no sea combatida de manera eficaz, este tipo de asentamientos no sólo seguirán expandiéndose sino que constituirán una forma necesaria para satisfacer la necesidad de vivienda. Por tanto, mientras no se combata eficazmente la pobreza, o cuando menos los efectos de las correspondientes acciones para su erradicación sean perceptibles a largo plazo, resulta indispensable lograr que dichos asentamientos sean habitables. Sin embargo, resulta más deseable y conveniente efectuar acciones al combate de la pobreza porque está comprobado que la presencia de asentamientos irregulares significan sólo una salida temporal al problema de vivienda y, por el contrario, producen circunstancias económicas y sociales degenerativas para las ciudades al existir aglomeración de gente, junto con desórdenes materiales y enfermedades que contribuyen a aumentar los gastos generales de la ciudad y a reducir la productividad.

De igual manera, los asentamientos irregulares están más expuestos a sufrir los embates de los desastres naturales al situarse en zonas altamente riesgosas como barrancas, laderas, cauces de ríos, entre otras. Aquí, la cuestión no es que se produzcan fenómenos naturales que rebasen la capacidad de control humano, sino que lo que realmente importa es tener la capacidad para prevenir los efectos devastadores de dichos fenómenos mediante acciones gubernamentales y sociales, pero es en este punto donde se encuentran las mayores deficiencias toda vez que las medidas que se implementan se concentran en atender los desastres una vez que ya ocurrieron o son inminentes, además de que se carecen de estrategias para intervenir en trabajos de reconstrucción y falta de coordinación de autoridades.

Finalmente, ha de comentarse que la exigencia de vivienda y paralelamente de suelo urbano ha ocasionado conflictos respecto a los usos de suelo en virtud de que la presión resultante del crecimiento

urbano obliga a que se cambien los usos de suelo, pero a costa de tensiones sociales en las que chocan los intereses individuales y colectivos, a lo que se agregan las alteraciones negativas al medio ambiente por una inadecuada utilización del espacio urbano. Como ya se había comentado en su oportunidad, definir los usos de suelo es muy importante porque gracias a ello se determina la estructura territorial de una ciudad al establecerse la vocación que tiene cada parte del suelo y por tanto la manera en que debe aprovecharse sustentablemente en los aspectos económico, ambiental y social.<sup>260</sup>

Los cambios de uso de suelo motivados por el crecimiento de la mancha urbana, han tenido graves efectos en el medio ambiente al perderse importantes extensiones de suelo agrícola y forestal para convertirlos en suelos residenciales, erosionándose esos tipos de suelo y reduciendo su productividad además de que dañan los cauces de agua superficial que permiten la recarga de mantos acuíferos citadinos. A pesar de ello, existen sectores de la sociedad que se oponen a los cambios de uso de suelo para destinarlos a actividades comerciales o servicios argumentando que tendrán que sufrir congestiones viales, ruido, impactos ambientales, etcétera. Incluso este tipo de oposición también ha impedido el crecimiento vertical de las ciudades, al tratar de evitar la densificación de los espacios construidos.<sup>261</sup>

## **4.2. Política aplicada al combate de los asentamientos humanos irregulares en el Distrito Federal**

### **4.2.1. Programas de Desarrollo Urbano**

La planeación del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población, constituye un instrumento que permite determinar cuál es el uso correcto que puede dársele al suelo, particularmente el que se destine a la vivienda y servicios, pues con ello debe considerarse el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, la distribución de la población y el desarrollo de las actividades económicas. Con este tipo de planeación, ha de procurarse el desarrollo anticipado de las áreas de expansión urbana con base a los estudios mediante los que se hayan definido la vocación de cada área del suelo y las tendencias de los asentamientos humanos siendo necesario, en este último caso, regularizar la tenencia de la tierra a efecto de proporcionar seguridad jurídica a sus poseedores así como bienestar en sus

---

<sup>260</sup> Cfr. DÍAZ DÍAZ, Daniel y Manuel Perló Cohen (editores), op. cit., p. 58

<sup>261</sup> Ibid.

condiciones de vivienda, sin olvidar la planeación para el equipamiento y prestación de servicios urbanos y las formas más económicas y viables para que la gente pueda adquirir una vivienda.<sup>262</sup>

Brevemente, ha de decirse que la LGAH contiene las reglas generales respecto al contenido del Programa Nacional de Desarrollo Urbano, mismo que constituye uno de los instrumentos rectores en materia de planeación urbana. Por tanto, es prudente conocer los rubros mínimos que debe contener este Programa:

*I. El diagnóstico de la situación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, sus causas y consecuencias;*

*II. El patrón de distribución de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;*

*III. La estructura de sistemas urbanos y rurales en el país;*

*IV. La estrategia general aplicable al ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y al desarrollo urbano de los centros de población;*

*V. Las orientaciones para el desarrollo sustentable de las regiones del país, en función de sus recursos naturales, de sus actividades productivas y del equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales;*

*VI. Las necesidades que en materia de desarrollo urbano planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población;*

*VII. Las estrategias generales para prevenir los impactos negativos en el ambiente urbano y regional originados por la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;*

*VIII. Las políticas generales para el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población;*

*IX. Los lineamientos y estrategias que orienten la inversión pública y privada a proyectos prioritarios para el desarrollo urbano del país;*

*X. Las metas generales en cuanto a la calidad de vida en los centros de población urbanos y rurales del país, así como en las comunidades indígenas;*

*XI. Los requerimientos globales de reservas territoriales para el desarrollo urbano, así como los mecanismos para satisfacer dichas necesidades, y*

*XII. Los mecanismos e instrumentos financieros para el desarrollo urbano.*<sup>263</sup>

En el ámbito local, el Distrito Federal, como ya se dijo, también cuenta con un Sistema de Planeación del Desarrollo así como con instrumentos que concretan la planeación del desarrollo encontrándose, en primer término, el PGDDF y luego los diferentes Programas que de él derivan que son los delegacionales, sectoriales, institucionales, especiales, parciales como programas a mediano plazo; y operativos de la

---

<sup>262</sup> Cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental*, op. cit., p.111

<sup>263</sup> Artículo 13 de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y con última reforma publicada el 05 de agosto de 1994.

Administración Pública y operativos anuales como programas a corto plazo. Entre los Programas sectoriales, se encuentran los diferentes tipos de Programas de Desarrollo Urbano que regula la LDUDF como documentos que desagregan las metas y objetivos plasmados en el PGDDF sobre la materia, rigiendo al sector administrativo correspondiente.

Asimismo, la LPDDF explica que los programas institucionales desagregan en objetivos y metas de mediano y corto plazos las políticas a aplicar por el programa sectorial correspondiente, siendo aquellos formulados por las dependencias, órganos desconcentrados y entidades pertinentes. Esto implica que cada una de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales deberán elaborar su programa institucional para definir las acciones que, conforme a su objeto y esfera de competencia, realizarán por el periodo máximo de seis años en atención a los lineamientos vertidos en el Programa Sectorial de que se trate. Paralelamente, existen los programas operativos que asignan los recursos presupuestales para la ejecución de las actividades programadas por cada institución.

Aclarado lo anterior, el artículo 37 de la LPDDF establece lo que debe contener como mínimo un Programa Sectorial y un Programa Institucional:

- I. *“El diagnóstico;*
- II. *Las metas y objetivos específicos en función de las prioridades establecidas en el Programa General;*
- III. *Los subprogramas, líneas programáticas y acciones, que especifiquen la forma en que contribuirán a la conducción del desarrollo de la entidad;*
- IV. *Las relaciones con otros instrumentos de planeación;*
- V. *Las responsabilidades que regirán el desempeño en su ejecución;*
- VI. *Las acciones de coordinación, en su caso, con dependencias federales y otras entidades o municipios;*
- VII. *Los mecanismos específicos para la evaluación, actualización y, en su caso, corrección del programa.*<sup>264</sup>

Recuérdese que la LDUDF, señala que la planeación del desarrollo urbano y del ordenamiento territorial se concreta básicamente a través de todos los tipos de Programas de Desarrollo Urbano que son el General, los Delegacionales, los Parciales, los Sectoriales y los anuales de desarrollo urbano, mismos que a su vez forman parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

---

<sup>264</sup> Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2000.

El PGDU es el que determina la estrategia, política, acciones y normas de ordenación del territorio del Distrito Federal, así como las bases para expedir los programas delegacionales y parciales (artículo 7º fracción LI LDUDF). Entonces, conforme a lo dispuesto en el artículo 18 de la LDUDF, el PGDU debe contener:

*“I. Fundamentación y motivación. En la motivación deberán incluirse los antecedentes, el diagnóstico, el pronóstico, las determinaciones de otros planes y programas que incidan en el Distrito Federal, las relaciones existentes con la planeación del desarrollo socioeconómico y del equilibrio ecológico y de las políticas del Sistema de Protección Civil del Distrito Federal, así como los razonamientos que justifiquen, desde el punto de vista técnico urbanístico, la elaboración o la modificación del Programa General;*

*II. La imagen objetivo;*

*III. La estrategia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial[...];*

*IV. El ordenamiento del territorio, en donde se incluirá la clasificación del suelo, así como los polígonos que delimitan el suelo urbano y el de conservación, las características que identifican las diversas áreas y las normas de ordenación;*

*V. La estructura vial del Distrito Federal [...];*

*VI. La organización y características del sistema de transporte;*

*VII. Las acciones estratégicas y los instrumentos de ejecución;*

*VIII. Las bases para la expedición de acuerdos de facilidades administrativas [...];*

*IX. Los lineamientos para la coordinación con las entidades federativas vecinas;*

*X. La información gráfica que se referirá a los siguientes aspectos:*

- a) Información que muestre el estado del Distrito Federal, con antelación a la aprobación del Programa General;*
- b) La división del Distrito Federal en suelo urbano y de conservación;*
- c) Las áreas de actuación;*
- d) Las zonas que son susceptibles al desarrollo económico;*
- e) La estructura propuesta del suelo urbano y de conservación, en el Distrito Federal; y*
- f) Las zonas de alto riesgo geológico, hidrometeorológico, físico-químico, sanitario y sociourbano.”<sup>265</sup>*

Los Programas Delegacionales del Distrito Federal, son elaborados conjuntamente por la SEDUVI y los Jefes Delegacionales para su respectiva circunscripción territorial. El contenido de estos programas prácticamente es igual al del PGDU, variando en los siguientes rubros:<sup>266</sup>

- a) En lo referente al ordenamiento territorial, los programas delegacionales deben indicar la zonificación y demás normas particulares de ordenamiento;

---

<sup>265</sup> Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de enero de 1996 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.

<sup>266</sup> Cfr. Ibidem., artículo 19.

- b) Por lo que hace a la estructura vial, deben señalar las vías secundarias, áreas de transferencia y limitaciones de uso de vía pública;
- c) Contener normas para el uso del espacio público, la imagen, el paisaje y la fisonomía urbana que permitan regular, entre otras actividades, las de anuncios y publicidad exterior;
- d) Manifiestar las disposiciones del PGDU aplicables a la Delegación de que se trate y los polígonos de actuación.

Los Programas Parciales establecen la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en áreas específicas, pues se adaptan a las condiciones particulares de cada una de ellas (artículo 7° fracción LIII LDUDF). En este sentido, el contenido de un Programa Parcial también guarda semejanzas con el PGDU y los Programas Delegacionales, con las siguientes variantes:<sup>267</sup>

- a) Los polígonos de actuación, en su caso, pero si los indica debe contener regulación detallada de los mismos;
- b) La estructura vial refiere al polígono e incluye vías como las ciclopistas y vías especiales para peatones;
- c) Debe contener los proyectos urbanos específicos necesarios, los cuales consisten en proyectos de desarrollo, reciclamiento o mejoramiento urbano que se ejecutan mediante el establecimiento de sistemas de actuación y constitución de polígonos de actuación (artículo 4, fracción XXV del Reglamento LDUDF); e
- d) Información gráfica cuya especificación consta en el artículo 7 del Reglamento de la LDUDF.<sup>268</sup>

Los Programas Sectoriales son aquellos que determinan la estrategia, política y acciones generales de los diversos sectores del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial como son las reservas territoriales, agua potable, drenaje, transporte y vialidad, vivienda, medio natural y equipamiento urbano (artículo 7° fracción LV LDUDF). Sin embargo, ni la LDUDF ni su Reglamento especifican el contenido mínimo que han de presentar este tipo de programas.

<sup>267</sup> Cfr. Ibidem., artículo 20.

<sup>268</sup> Brevemente, este artículo indica que un proyecto de Programa Parcial debe contener: plano con las especificaciones de los Programas Delegacionales y Parciales vigentes aplicables; uso actual del suelo; plano de diagnóstico integrado; alineamientos y derechos de vía; planos de la estructura urbana propuesta; plano de zonificación y expresión territorial de las normas de ordenación; plano con los proyectos urbanos específicos; tabla de usos de suelo y los demás que establezcan los Lineamientos Técnicos correspondientes.

Finalmente, se encuentran los Programas Anuales de Desarrollo Urbano que, conforme al artículo 7 fracción LIV de la LDUDF, deben establecer la vinculación entre los distintos programas de desarrollo urbano y el presupuesto de egresos del Distrito Federal para cada ejercicio fiscal, correspondiendo dichos programas a los sectores del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial indicados en la propia LDUDF.

#### **4.2.2. Regularización de la tenencia de la tierra**

La tenencia de la tierra, desde el punto de vista del Derecho Agrario, es la “*posesión, titularidad o derecho en virtud del cual se explota y aprovecha tanto la propiedad del Estado conocida como pública, la de carácter social integrada por el sistema ejidal y comunal, y la del dominio de los particulares en calidad de dueños en los términos y condiciones previstas en las disposiciones legales conducentes.*”<sup>269</sup> En este sentido, la palabra *tenencia* debe ser entendida como la situación de una persona que carece de la facultad para vender, transferir o rentar sus parcelas o, si está en el ámbito del Derecho Civil, como una situación limitativa que se contrapone al carácter de dueño. Cuando la tenencia de la tierra se ampara en un documento que acredita a una persona su condición de ejidatario, comunero o propietario particular, con sus respectivos derechos, obligaciones y prerrogativas para su goce y disfrute, posesión y titularidad conforme a los lineamientos legales, se trata de una tenencia regular, pero cuando no se presentan estas características entonces ya es posible hablar de irregularidad en la tenencia de la tierra.

En la legislación federal, la LGAH hace mención de algunas reglas que deben seguirse en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra, pero se localizan en el capítulo correspondiente a las reservas territoriales. Por lo que hace a la legislación del Distrito Federal, la LDUDF no hace mención alguna sobre reglas a seguir en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra. En fin, el artículo 45 de la LGAH ordena observar varias reglas cuando se regularice la tenencia de la tierra para su incorporación al desarrollo urbano que son:

*I. Deberá derivarse como una acción de mejoramiento urbano, conforme al plan o programa de desarrollo urbano aplicable;*

*II. Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quienes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble en el centro de población respectivo. Tendrán preferencia los poseedores de buena fe de acuerdo a la antigüedad de la posesión, y*

---

<sup>269</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Crisis Metropolitana en México*, op. cit., p. 53

*III. Ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote o predio cuya superficie no podrá exceder de la extensión determinada por la legislación, planes o programas de desarrollo urbano aplicables.*<sup>270</sup>

El arquitecto Alfonso Iracheta, opina que los ordenamientos jurídicos que regulan los asentamientos humanos y al desarrollo urbano, han tenido una restringida aplicación. En consecuencia, la presencia del Estado Mexicano en los procesos de urbanización se ha dado mediante diversos mecanismos donde los agentes actuantes se vinculan con las entidades o dependencias públicas y entre esos mecanismos está la regularización de la tenencia de la tierra que, desde la década de los setenta, ha configurado una de las más importantes formas de intervención estatal en torno a la propiedad del suelo y también para enfrentar los problemas de servicios públicos producidos por la expansión inmoderada de las ciudades, así como el de la especulación de la tierra que obliga a mucha gente a instalarse en asentamientos irregulares.<sup>271</sup>

La regularización de la tenencia de la tierra es una de las políticas que ha utilizado el gobierno mexicano para convertir lo ilegal en legal, dentro del marco jurídico existente para el espacio urbano, convirtiéndose en una acción para enfrentar las invasiones, fraccionamientos o adquisiciones irregulares de predios ejidales, comunales, estatales o privados. Por tanto, la regularización de la tenencia de la tierra es una acción correctiva que transforma en legal la tenencia de los pobladores o colonos, pero no atiende a las verdaderas causas que orillan a que toda esa gente decida establecer su vivienda al margen de la ley.

Por ejemplo, en algunas legislaciones estatales de los Estados Unidos Mexicanos se define a la *regularización de la tenencia de la tierra* o a la *regularización de asentamiento humano irregular*, como ocurre en los siguientes Estados:

- a) **Querétaro:** *“Conjunto de actos que realizarán las personas y autoridades previstas en esta Ley, con el fin de reunir los elementos materiales, técnicos y jurídicos que cubran los requisitos que al efecto se establezcan y permitan declarar como regular un asentamiento.”*<sup>272</sup>

---

<sup>270</sup> Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y con última reforma publicada el 05 de agosto de 1994.

<sup>271</sup> Cfr. IRACHETA, Alfonso, op. cit., p. 52

<sup>272</sup> Artículo 3º párrafo doce de la Ley para la Regularización de los Asentamientos Humanos Irregulares del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el 20 de julio de 2007.

- b) **Durango:** *“La legitimación de la posesión del suelo a las personas asentadas irregularmente, así como la incorporación de tal asentamiento humano a los programas de Desarrollo Urbano.”*<sup>273</sup>
- c) **Guanajuato:** *“Política o acción del gobierno municipal para encauzar la problemática de los asentamientos humanos relacionado con la tenencia de la tierra, el cumplimiento de las disposiciones de la materia, la dotación de infraestructura y la integración social.”*<sup>274</sup>

Mediante este instrumento, se logra la incorporación formal del suelo ocupado por asentamientos irregulares al régimen de propiedad urbano, lo cual es especialmente importante cuando dicha regularización se lleva a cabo en tierras ejidales porque ello significa convertirla en propiedad privada y por tanto se permite su libre intercambio mercantil. La regularización de la tenencia de la tierra se practica, principalmente, bajo la figura de la expropiación de tierras y cuando se trata de tierras ejidales éstas se expropián a los ejidatarios para posteriormente proceder a vendérselas a los colonos que las ocupan ya como propiedad privada.<sup>275</sup>

A lo largo de la historia, sobre todo a partir de que se utiliza la regularización como forma de controlar el desarrollo urbano, se han observado problemas de distribución de competencias entre los diversos organismos encargados de esta tarea, motivados principalmente por conflictos políticos. De igual manera, cada Administración al interior presenta dificultades para aplicar correctamente los programas de regularización en razón de que al iniciarse un nuevo gobierno se formulan nuevos programas de regularización en los que hacen a un lado los propósitos, metas y acciones establecidos por la Administración anterior, además de que maquillan la información por cuestiones políticas impidiendo conocer la situación real del problema de la irregularidad de la tenencia de la tierra toda vez que la forma en que las autoridades dan a conocer la información generalmente es parcial, subvaluada o sobrevaluada.

Entonces, el problema de la irregularidad en la tenencia de la tierra no ha podido atacarse adecuadamente debido a que la información de la que se allegan las autoridades y que se publica es insuficiente y, peor aún, manipulada lo cual tampoco permite que ellas ni la población conozcan plenamente el problema. Tal circunstancia, se agrava si se considera que casi no existen (o no se han dado a conocer)

---

<sup>273</sup> Artículo 3º fracción XLVIII de la Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el 06 de junio de 2002.

<sup>274</sup> Artículo 3º fracción XXII de la Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 07 de octubre de 1997.

<sup>275</sup> Cfr. CRUZ RODRÍGUEZ, María Soledad, op. cit., p. 130

estudios sobre planeación gubernamental respecto a la situación socioeconómica de la población que habita en las colonias populares. De acuerdo con el arquitecto Alfonso Iracheta, las autoridades se han preocupado más por detectar las condiciones físicas que imperan en los asentamientos irregulares (superficie, número de lotes, tamaño de la población, condiciones jurídicas y administrativas de la irregularidad) que por las condiciones de vida de la población y procesos políticos y sociales que se desenvuelven en dichos asentamientos.<sup>276</sup>

De igual manera, Alfonso Iracheta afirma que desde 1970 las acciones de regularización de la tenencia de la tierra han sido unas de las más importantes, sin que se aprecie una contraparte en inversión en infraestructura y servicios públicos que verdaderamente permitan resolver las carencias que sufren los asentamientos regularizados. Entonces, al convertirse el proceso de masificación de los asentamientos irregulares en una forma normal de desarrollo urbano, también se han producido transformaciones políticas que se reflejan en la formación de organizaciones de colonos con línea política independiente a la del partido oficial y en el deterioro de la acción gubernamental que ha permitido que se desenvuelvan formas de dominación paralelas a las institucionales, desvirtuándose aquellas acciones que tenían un alto contenido social para dar paso a que esas organizaciones configuren un medio de control político o de apoyo al capital inmobiliario.<sup>277</sup>

Consecuentemente, al percibirse las deficiencias del proceso de regularización de la tenencia de la tierra, es evidente que tampoco se ha logrado realmente brindar seguridad en la tenencia ni la accesibilidad a los servicios públicos o la redistribución de la riqueza. El arquitecto Iracheta, explica que ello es palpable en los asentamientos ubicados en lugares con mejores condiciones ecológicas y de desarrollo urbano al conformarse un proceso circular y acumulativo en el que el colono se encuentra en desventaja frente a los estratos de mayores ingresos y al capital inmobiliario cuando se capitaliza la renta generada por la regularización y se introducen los servicios públicos. Por tanto, al regularizarse un predio se le incorpora formalmente al mercado inmobiliario privado que es altamente especulativo y segregacionista de aquellos que no tienen capacidad de compra y, dependiendo del interés específico que produzca en esos grupos de

---

<sup>276</sup> Cfr. IRACHETA, Alfonso, op. cit., p. 67 y 68

<sup>277</sup> Cfr. Ibidem., p. 70

mayor ingreso así como para el mercado inmobiliario, tomando en cuenta la localización y equipamiento, es lo que encarecerá la tierra y orillará al cambio o intensificación del uso de suelo.

Ante tal presión, el colono que sólo posee un lote y una vivienda en condiciones precarias se ve obligado a vender su propiedad e intentar adquirir otro espacio en un lugar más barato que no sea de interés para el capital inmobiliario, pero esos lugares son los que generalmente presentan tenencia irregular y no son aptos para el crecimiento urbano. Al mismo tiempo, el proceso de regularización de la tenencia de la tierra ha dado cabida a que organizaciones de colonos se pronuncien contra prácticas viciadas de éste, arguyendo que la seguridad en la tenencia de la tierra no se logra con la obtención del título de propiedad sino garantizando que no habrá cambios en los usos de suelo.

En conclusión, el arquitecto Alfonso Iracheta opina que dadas las circunstancias es difícil que puedan superarse los múltiples y complejos problemas que surgen durante el proceso de regularización, así como controlar institucionalmente las invasiones y ventas fraudulentas, lo cual es impulsado por el hecho de que las autoridades no han sabido dar la importancia que merecen a los programas de regularización pues posiblemente si se aplicaran otros mecanismos más efectivos, acompañados de una mayor coordinación gubernamental, los resultados serían distintos y más efectivos.<sup>278</sup>

Sin embargo, el autor Narciso Sánchez Gómez propone que para remediar los problemas ocasionados por la tenencia irregular de la tierra es necesario “*organizar debidamente la posesión, propiedad, uso y destino de la misma, incluyendo la actualización del Registro Agrario, según el sistema legalmente establecido, eliminando fenómenos, como: el rentismo, paracaidismo, caciquismo en ejidos y comunidades, la evasión fiscal sobre la propiedad o posesión inmobiliaria, la venta ilegal, la carencia de testimonios públicos de propiedad, actualizar el inventario y avalúo oficial de predios rústicos y urbanos y de las mismas construcciones en una constante campaña, incluyendo el caso de la titularidad pública identificada como de uso común y destinada a un servicio público, a fin de evitar conflictos sobre inseguridad jurídica y carencia de ordenamiento territorial.*”<sup>279</sup>

---

<sup>278</sup> Cfr. Ibidem., p. 74 y 75. Sin embargo, el autor no explica qué otros mecanismos pueden ser más efectivos para una mejor aplicación de los Programas de Regularización de la Tenencia de la Tierra.

<sup>279</sup> SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental*, op. cit., p. 87 y 88

Para lograr estos cometidos, Sánchez Gómez manifiesta que debe comenzarse por que los particulares, que sean poseedores o propietarios de la tenencia de la tierra o del suelo, adquieran el respectivo título público a efecto de proporcionarles mayor seguridad jurídica, además de que la regularización contribuye al bienestar de la familia y la sociedad debido a que se alcanza una adecuada regulación del mercado inmobiliario, evitándose la especulación y los asentamientos irregulares. Todo ello, es posible si el Estado adopta medidas tendientes a orientar, educar y dar confianza a la población sin hacer uso de prácticas autoritarias intimidatorias, de engaño o despojos por parte de las propias autoridades o de caciques y líderes políticos.

#### **4.2.3. Constitución de reservas territoriales y áreas naturales protegidas**

##### *Constitución de Reservas Territoriales*

La constitución de reservas territoriales es otro de los mecanismos más importantes que el Estado Mexicano utiliza para el control del desarrollo urbano, en virtud de que mecanismos como la zonificación, regulación de los usos de suelo, delimitación de áreas de crecimiento, establecimiento de áreas urbanizables y no urbanizables, la inducción y control sobre densidades y ocupación de terrenos baldíos, no han funcionado para que las autoridades lleven a cabo un ordenamiento territorial integral y eficaz, aparentemente porque dichos mecanismos son políticas más agresivas de control e inducción sobre los usos de suelo que generalmente no agradan a los grupos de poder resultando más aceptadas las acciones de regularización de la tenencia de la tierra y constitución de reservas territoriales.<sup>280</sup>

Conforme al artículo 40 de la LGAH, debe existir una acción coordinada entre las autoridades federales, estatales y municipales básicamente para la constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y vivienda con el objeto de prevenir la especulación de la tierra y el establecimiento de asentamientos irregulares así como dar cumplimiento a los programas de desarrollo urbano. A efecto de poder llevar a cabo dicha acción coordinada de autoridades, se deben celebrar acuerdos de coordinación entre las Administraciones Públicas y convenios de concertación con los sectores social y privado.

Los acuerdos de coordinación y convenios de concertación deben contener primordialmente los requerimientos reales de suelo para urbanización, junto con la disponibilidad de tierra para esos fines; los

---

<sup>280</sup> Cfr. IRACHETA, Alfonso, op. cit., p. 76 y 77.

mecanismos y procedimientos a seguir para adquirir las tierras, aprovecharlas y equiparlas. En este orden de ideas, en la adquisición de terrenos ejidales o comunales para constituir reservas territoriales han de acatarse reglas específicas por el tipo de propiedad de que se trata, haciendo una evaluación de si su adquisición es indispensable para la ejecución de los programas de desarrollo urbano y no sean predios que se dediquen a actividades productivas,<sup>281</sup> además de que se busca que los titulares de los derechos ejidales y comunales, cuyas tierras fueron incorporadas al desarrollo urbano, sean integrados a las actividades económicas y sociales urbanas mediante su capacitación para la producción y comercialización de bienes y servicios, brindándoles apoyo en la constitución y operación de empresas donde ellos participen.

Por su parte, la LDUDF contempla en el Capítulo II del Título IV lo referente a las reservas territoriales, pero por razones de falta de técnica legislativa se incluye un artículo (artículo 34) que refiere a las disposiciones mínimas que han de contener los reglamentos en materia de construcciones, imagen urbana, anuncios y equipamiento urbano, situaciones que nada tienen que ver con la constitución de reservas territoriales. Los artículos 35 y 36 de la LDUDF, establecen que la constitución de reservas territoriales deberá realizarse conforme a los lineamientos de la LGAH, prefiriendo para tales efectos los inmuebles que no estén contruidos o que se consideren de reciclamiento dentro de la zona urbana y que cuando se pretendan constituir áreas de crecimiento en poblados rurales deberá consultarse la opinión de las comunidades.

Específicamente hablando de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la constitución de reservas territoriales ha pretendido ser el medio idóneo para llevar a cabo el ordenamiento territorial de índole urbano a través de la adquisición de grandes extensiones de tierra urbanizable para equilibrar el efecto de la segregación social provocada por la presencia de un mercado inmobiliario altamente especulativo, al cual el Estado no ha sido capaz de controlar. Sin embargo, la constitución de reservas territoriales tampoco es una tarea fácil de practicar debido a la lentitud del proceso, lo que ha propiciado que el Estado vea limitada su posibilidad de acción pues dicha lentitud ha ocasionado que se dé tiempo a que se establezcan más asentamientos irregulares por lo que, una vez concluido el proceso de constitución de reserva territorial, se

---

<sup>281</sup> Cfr. Artículo 43 de la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993 y con última reforma publicada el 05 de agosto de 1994.

tendrá que iniciar el proceso de regularización de la tenencia de la tierra perdiéndose, en parte, el sentido de la reserva.

Paralelamente a la lentitud que implica el proceso de constitución de reservas territoriales, se observan otros fenómenos que aceleran la invasión o venta de los predios en los que se pretenden constituir las reservas. Es aquí cuando intervienen grupos de poder, líderes o incluso miembros de comisariados ejidales a través de especuladores, fraccionadores u otros similares que, por razones inexplicables, se hallan completamente informados de los procesos de constitución de reservas territoriales en marcha y deciden acelerar las ventas clandestinas o invasiones ya que la indemnización que pudiesen obtener por la expropiación de los predios es mucho menor que el valor que los compradores les pagarían por el mismo predio.

La constitución de reservas territoriales tampoco ataca las causas que originan el establecimiento de asentamientos irregulares, pues su función es sustraer tierra del mercado legal o ilegal, pasando por un proceso largo, costoso y complicado, para regresar esa tierra al mercado con el otorgamiento de escrituras públicas a los colonos, promotores inmobiliarios, empresas o instituciones de vivienda. Ello significa que el Estado no adquiere tierras para administrarlas y controlarlas él mismo, o para mantener el control sobre el mercado inmobiliario, sino que sólo tiene la función de incorporarlas al mercado formal o legal, lo que naturalmente produce que sean sujetas a las presiones de mercado y de cambios de usos de suelo que sean más rentables.

Entonces, la constitución de reservas territoriales básicamente sirve al Estado para dotar de tierra a ciertos sectores de personas cuyos ingresos son bajos o para instalar algunos equipamientos locales, regionales o metropolitanos, todo ello mediante la venta directa de las tierras una vez que han sido lotificadas o inclusive en paquete sin urbanizar. Resultado de este proceso, es la presencia de un alto grado de especulación sobre esas tierras cuyo efecto colateral es la extensión innecesaria de la especulación a las zonas circunvecinas, siendo en este contexto donde las autoridades tampoco han sabido controlar el mercado inmobiliario porque las acciones de constitución de reservas territoriales no han ido de la mano de las demás políticas sobre desarrollo urbano y mucho menos han logrado que la gente no tenga que pagar los altos costos de la tierra.

## *Áreas Naturales Protegidas*

Los artículos 3 fracción II y 44 de la LGEEPA, definen a las áreas naturales protegidas como “*las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley [y los demás ordenamientos aplicables]*”.<sup>282</sup> Asimismo, aquellas personas que sean propietarias, poseedoras o titulares de cualquier otro derecho sobre tierras, aguas o bosques ubicados dentro de las áreas naturales protegidas federales también deben sujetarse a lo que dispongan los respectivos decretos que constituyan dichas áreas.

Por su parte, la LADF define a las áreas naturales protegidas como “*los espacios físicos naturales en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por actividades antropogénicas, o que requieren ser preservadas y restauradas, por su estructura y función para la recarga del acuífero y la preservación de la biodiversidad. Son áreas que por sus características ecogeográficas, contenido de especies, bienes y servicios ambientales y culturales que proporcionan a la población, hacen imprescindible su preservación*”.<sup>283</sup>

Para la autora Raquel Gutiérrez Nájera, las áreas naturales protegidas o áreas silvestres son “*territorios de tierra y agua, apenas tocados por el hombre moderno, o que han sido abandonados y han vuelto a su estado natural. En algunos casos, esas tierras forman parte de los terrenos de baldío, mientras que en otros, se han asignado para reservas forestales, zonas para el desarrollo agrícola, o se encuentran en manos de particulares.*”<sup>284</sup>

Los objetivos por los que se declara una zona como área natural protegida son diversos, pero básicamente tienen que ver con la preservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos (artículo 45 LGEEPA). Igualmente, la LGEEPA establece las diferentes categorías de manejo de las áreas naturales protegidas que son: reservas de la biosfera; parques nacionales; monumentos naturales; áreas de protección de recursos naturales; áreas de protección de flora y fauna; santuarios; parques y reservas

---

<sup>282</sup> Artículo 3º, fracción II de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 y con última reforma publicada el 05 de julio de 2007.

<sup>283</sup> Artículo 5º de la Ley Ambiental del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000 y con última reforma publicada el 21 de junio de 2006.

<sup>284</sup> GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, op. cit., p. 90 y 91

estatales, las demás categorías que establezcan las legislaciones estatales; y zonas de preservación ecológica de los centros de población. En las áreas naturales protegidas, se prohíben la fundación de nuevos centros de población y ejecutar cualquier otra acción que altere las condiciones naturales del área.

Asimismo, las áreas naturales protegidas son divididas en diferentes zonas y subzonas atendiendo a la categoría de manejo para poder realizar determinadas actividades en ellas, llevando a cabo su respectiva delimitación territorial. El primer tipo de zona es el de *Zonas Núcleo*, cuyo objetivo es la preservación de ecosistemas y sus elementos a mediano y largo plazos, pudiéndose autorizar actividades relacionadas con la investigación científica y la educación ambiental, comprendiendo las subzonas de protección y de uso restringido. El segundo tipo de zona es el de *Zonas de Amortiguamiento* que desempeñan la función de impulsar la realización de actividades de aprovechamiento tendientes a un desarrollo sustentable, así como la conservación de los ecosistemas a largo plazo, comprendiendo las siguientes subzonas: de preservación, de uso tradicional, de aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, de aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, de aprovechamiento especial, de uso público, de asentamientos humanos y de recuperación.

Aquí llama la atención que en las zonas de amortiguamiento se contemplan las subzonas de asentamientos humanos, las cuales consisten en superficies donde se observan modificaciones sustanciales a los ecosistemas o hasta su desaparición debido a la presencia de asentamientos humanos anteriores a la declaratoria de dicha zona como área natural protegida. En mi opinión, no tendría sentido declarar a la zona donde se ubiquen asentamientos humanos como área natural protegida pues los ecosistemas ya fueron sustancialmente modificados o hasta desaparecieron, además de que los habitantes de esos asentamientos, generalmente irregulares, pedirán más bien su regularización en la tenencia de la tierra haciendo más difícil llevar a cabo los objetivos de las áreas naturales protegidas en ese lugar.

Al respecto, el artículo 64 de la LGEEPA juega un papel muy importante ya que expresamente ordena al Ejecutivo Federal elaborar programas de regularización de la tenencia de la tierra para predios ubicados en áreas naturales protegidas a fin de brindar seguridad jurídica a sus propietarios y poseedores. En este contexto, también se faculta a la SEMARNAT promover que las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal den prioridad a la elaboración de programas de regularización de la tenencia de la tierra en áreas naturales protegidas de competencia federal.

Las áreas naturales protegidas federales requieren, para su constitución, de una Declaratoria que expida el Titular del Ejecutivo Federal y se publique en el Diario Oficial de la Federación, pudiendo ser promovidas por autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, así como propietarios y poseedores de predios ubicados en las zonas donde se pretenda establecer un área natural protegida. Sin embargo, previo a la declaratoria, la SEMARNAT tiene la función de consultar la opinión de todas las autoridades y sectores de la población involucrados. Una vez constituida el área natural protegida, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría que corresponda, podrá expedir u otorgar permisos, licencias, concesiones o autorizaciones para la exploración, explotación o aprovechamiento de recursos naturales que se encuentren en las áreas naturales protegidas atendiendo las disposiciones legales, del decreto declaratorio y de los programas de manejo de las mismas.

Comenta la autora Raquel Gutiérrez Nájera que, a pesar de haber avances en la legislación sobre la materia, no los hay en la constitución real de áreas naturales protegidas toda vez que el porcentaje es muy bajo en relación con otros países del continente americano. Una de las causas es que el funcionamiento de estas áreas es muy complejo, lo cual se refleja en repercusiones negativas en el mantenimiento del equilibrio ambiental; igualmente el mal funcionamiento del sistema de áreas naturales protegidas se debe a que la administración es deficiente y fragmentaria al no existir una adecuada coordinación de acciones entre todas las dependencias e institutos encargados de su manejo, llegando incluso hasta un abandono administrativo a lo que se suma la inadecuada presupuestación y falta de personal.<sup>285</sup>

El Capítulo III del Título Cuarto de la LADF, regula lo referente a las áreas naturales protegidas de competencia del Distrito Federal, estableciendo que el JGDF es quien se halla facultado para hacer la declaratoria de las áreas naturales protegidas en los lugares que requieran preservación, restauración, cuidado y mejoramiento ambiental, debiendo realizarse de manera concertada y corresponsable con la sociedad, los propietarios y poseedores de los predios localizados dentro de la zona objeto de la declaratoria. Asimismo, para el caso del Distrito Federal, las categorías de manejo de las áreas naturales protegidas son: Zonas de Conservación Ecológica; Zonas de Protección Hidrológica y Ecológica; Zonas Ecológicas y Culturales;

---

<sup>285</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 104-107

Refugios de vida silvestre; Zonas de Protección Especial; Reservas Ecológicas Comunitarias y las demás que establezcan otras leyes aplicables.

La SMA es la encargada de la administración y manejo de las áreas naturales protegidas propiedad del Gobierno del Distrito Federal, pudiendo celebrar convenios administrativos con las Delegaciones a efecto de que éstas administren las áreas naturales protegidas que se ubiquen dentro de su demarcación territorial, y también celebrarlos con los pueblos, comunidades y ejidos cuando se trate de áreas naturales protegidas localizadas en propiedad social. Recuérdese que el Gobierno del Distrito Federal, puede administrar áreas naturales protegidas de índole federal cuando existan convenios que así lo expresen, de conformidad con la legislación aplicable como la LGEEPA y la LADF.

De acuerdo con el artículo 93 bis 1 de la LADF, en las áreas naturales protegidas pueden desarrollarse diversas actividades como las de protección, preservación, restauración y aprovechamiento sustentable y controlado de recursos naturales, investigación, educación ambiental, recreación y ecoturismo, todo en observancia de lo que se disponga en los programas de manejo de dichas áreas los cuales son elaborados en base la legislación ambiental federal y del Distrito Federal.

En la LADF, también se prohíbe la instalación de asentamientos humanos en las áreas naturales protegidas, ya sean regulares o irregulares ni tampoco está permitido la expansión de asentamientos humanos en estas áreas, junto con otras prohibiciones que pudiesen afectar los ecosistemas presentes en las áreas naturales protegidas. Pero si se quiere llevar a cabo cualquiera de las actividades permitidas en las áreas naturales protegidas propiedad del Gobierno del Distrito Federal, la SMA o las Delegaciones son las competentes para expedir licencias, permisos, concesiones y autorizaciones.

Por otra parte, el artículo 98 de la LADF ordena que, una vez que se ha expedido el decreto mediante el cual se declara el área natural protegida, la superficie que en tal decreto se contenga debe ser incluida paralelamente al ordenamiento territorial, los programas de desarrollo urbano e instrumentos que de éstos se deriven, inscribiéndose en el Registro Público de la Propiedad, relacionándose las constancias y certificados que dicho Registro expida para su inscripción también en el Registro de Planes y Programas para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, sin perjuicio de que la SMA integre el Registro de Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal.

#### **4.2.4. Medidas de control y de seguridad**

##### ***Medidas de Control***

La LADF, regula diversas medidas de control y de seguridad como mecanismos para asegurar el adecuado cumplimiento de la normativa ambiental. Específicamente hablando de las medidas de control, la LADF contempla la inspección y la vigilancia como procedimientos regidos por los principios de prevención de daños ambientales, oportunidad en la detección de ilícitos y justa reparación en los daños causados al ambiente y sus elementos, siendo la SMA la encargada de llevar, organizar y coordinar estas medidas con el propósito de establecer los criterios y lineamientos que han de acatar las diversas unidades administrativas que desarrollan dichos procedimientos.

Los procedimientos de inspección, se materializan mediante la práctica de visitas domiciliarias o actos de inspección y requieren de la emisión de una orden por parte de la autoridad ambiental competente, debidamente fundada y motivada, señalando la persona responsable y el lugar u objeto en el que se pretende realizar la diligencia. Una vez terminada la diligencia, se levanta acta de la misma y en ella se indica si existen actos, hechos u omisiones que constituyen violaciones o incumplimiento a la normativa ambiental vigente, procediendo a emplazar al presunto responsable para que manifieste lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas conducentes.

Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad ambiental competente puede ordenar la ejecución de medidas correctivas o de urgente aplicación con el objeto de subsanar las irregularidades, daños o afectaciones que se hayan detectado durante la visita domiciliaria o acto de inspección. Transcurrido el plazo legal para que los probables responsables comparecieran y ofrecieran pruebas y ya no existan diligencias pendientes por desahogar, la autoridad ambiental puede emitir resolución administrativa. Sin embargo, la LADF faculta a las autoridades ambientales para aplicar mecanismos alternativos de solución en caso de infracciones a la normativa ambiental como son la mediación, el arbitraje y la conciliación, pero éstos no eximen de la responsabilidad derivada de tales infracciones.

En cuanto a la vigilancia, las autoridades ambientales deben efectuarla respecto de actividades en vía pública, áreas naturales protegidas y suelo de conservación para prevenir y sancionar la comisión de infracciones de la normativa ambiental. A los encargados de desempeñar la vigilancia se les denomina

ecoguardas, quienes observan las disposiciones relativas a las visitas domiciliarias y actos de inspección en todo aquello que sea aplicable.

Por su parte, la LDUDF contempla una figura que denomina *Acción Pública* mediante la cual toda persona que resulte afectada, en los términos de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, puede ejercitar dicha acción ante las autoridades competentes de la APDF cuando se estén llevando a cabo construcciones, cambios de uso o destino de suelo u otros aprovechamientos de inmuebles que contravengan la normativa urbana, bastando la presentación por escrito en el que se indiquen los hechos, las presuntas infracciones cometidas, los datos necesarios que permitan localizar a los presuntos infractores si quien la ejercite los conoce, el nombre y domicilio del denunciante, así como las pruebas en que se funde.

Derivado del ejercicio de la Acción Pública, la autoridad competente deberá llevar a cabo inspecciones y las diligencias necesarias para la comprobación de los hechos denunciados, oyendo previamente a los interesados y en su caso a los afectados, además de realizar la evaluación correspondiente tomando las medidas procedentes. Consecuentemente, considero que la Acción Pública es una medida de control porque es una figura de la que se sirve la autoridad para asegurar el cumplimiento de la normativa urbana pues debe realizar inspecciones y demás diligencias a efecto de comprobar que verdaderamente se están infringiendo disposiciones de dicha normativa, porque en el supuesto de que no se compruebe la existencia de infracciones, la autoridad urbana no iniciará un juicio contencioso administrativo. Sin embargo, también opino que es una medida débil al dejarse, en gran parte, al arbitrio de la autoridad ante quien se ejercita la Acción Pública la formulación de la denuncia, perdiéndose un tanto el control que se busca en la observancia de la normativa urbana.

### ***Medidas de Seguridad***

En la LADF, se regulan diversas medidas de seguridad que deben ponerse en marcha cuando exista riesgo inminente de desequilibrio ecológico, de daño o deterioro grave a los ecosistemas o a los recursos naturales; se presenten casos de contaminación con repercusiones peligrosas para la salud, los ecosistemas o sus componentes; haya operación indebida de programas de cómputo y equipos o se realicen obras o

actividades sin contar con la autorización de impacto ambiental o riesgo cuando se debió obtener previamente.<sup>286</sup> Entre las medidas de seguridad que contempla la LADF pueden destacarse:

*“III. El Aislamiento o retiro temporal, en forma parcial o total, de los bienes, equipos o actividades que generen el riesgo inminente [...];*

*IV. La clausura temporal, parcial o total, de las fuentes contaminantes, de obras y actividades, así como de las instalaciones en que se desarrollen los hechos [...];*

*V. La suspensión temporal de obras o actividades;*

*VI. La suspensión temporal de permisos, licencias, concesiones o autorizaciones; y*

*VII. La realización de las demás acciones que sean necesarias para evitar que continúe suscitándose el riesgo inminente [...].”<sup>287</sup>*

El mismo artículo citado, también ordena imponer estas medidas de seguridad cuando se esté en los supuestos de las fracciones II y IV y no se cuente con el permiso, licencia, concesión o autorización correspondiente. Igualmente, el artículo 212 de la LADF señala que los responsables deben invariablemente acatar las medidas de seguridad impuestas por la autoridad ambiental y si ésta es la que realiza todas las acciones necesarias para que puedan cumplirse dichas medidas, los responsables deberán cubrir los gastos que la autoridad hubiere sufragado para tal efecto, constituyéndose un crédito fiscal. En este sentido, de ser posible, la autoridad ambiental puede ordenar al responsable lleve a cabo acciones que subsanen o corrijan los hechos que originaron la imposición de las medidas de seguridad para que, una vez cumplidas las acciones, se retiren o dejen sin efectos las medidas de seguridad.

En materia de desarrollo urbano, la LDUDF contempla la aplicación de varias medidas de seguridad con el objeto de coadyuvar a que dicho desarrollo sea el adecuado. Específicamente, las medidas de seguridad deben ser impuestas por las autoridades competentes cuando se presenten condiciones de riesgo, teniendo carácter preventivo y de inmediata ejecución, mismas que se aplican sin perjuicio de las sanciones que correspondan por las infracciones a la normativa en materia de desarrollo urbano, pero para su aplicación deben observarse las disposiciones que al respecto contengan el Código Civil para el Distrito Federal, las leyes de Protección Civil y la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Entonces, las medidas de seguridad que la LDUDF señala son:

---

<sup>286</sup> Cfr. Artículo 211 de la Ley Ambiental del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000 y con última reforma publicada el 21 de junio de 2006.

<sup>287</sup> Ibid.

- I. La suspensión de trabajos y servicios;*
- II. La clausura temporal o definitiva, total o parcial de las instalaciones, las construcciones y las obras;*
- III. La desocupación o desalojo de inmuebles;*
- IV. La demolición de construcciones;*
- V. El retiro de instalaciones; y*
- VI. La prohibición de actos de utilización.”<sup>288</sup>*

#### **4.2.5. Sanciones administrativas y responsabilidad penal**

##### ***Sanciones Administrativas***

En la LADF, se regulan varias sanciones administrativas que pueden ser impuestas cuando se infrinja la LADF, su reglamento, las normas ambientales del Distrito Federal y demás disposiciones que de ella emanen. Por tanto, conforme al artículo 213 de la LADF, las sanciones administrativas que pueden imponerse son:

- 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; y*
- VIII. Suspensión temporal o revocación de permisos, licencias, concesiones y/o autorizaciones.”<sup>289</sup>*

Para la aplicación de las sanciones previstas en la LADF, deben considerarse las siguientes circunstancias:

- I. Los daños o afectaciones que se hubiesen propiciado o se puedan generar a los recursos naturales, con motivo de los hechos constitutivos de las infracciones de que se trate;*

---

<sup>288</sup> Artículo 93 de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de enero de 1996 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.

<sup>289</sup> Ley Ambiental del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000 y con última reforma publicada el 21 de junio de 2006.

*II. Las condiciones económicas de la persona infractora para determinar que no sea ruinosa o desproporcionada una multa;*

*III. La reincidencia, si la hubiere; y*

*IV. El cumplimiento o incumplimiento de medidas correctivas o de seguridad.*"<sup>290</sup>

Asimismo, las sanciones contenidas en la LADF pueden verse agravadas si al realizarse una segunda o posteriores visitas domiciliarias o inspecciones se desprende que no se ha dado cumplimiento a las medidas de control o de seguridad impuestas, en virtud de uno o más requerimientos hechos para darles cumplimiento. Entonces, en caso de presentarse esta situación, además de aplicarse la sanción que corresponda, se multará con una cantidad que no exceda de los límites señalados en el artículo 213 de la LADF; o si se trata de un infractor reincidente, se le impondrá multa de hasta dos veces el monto inicialmente señalado. Cuando el infractor demuestre ante las autoridades competentes que dio cabal cumplimiento a las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsanó las irregularidades en que hubiese incurrido antes de que se dicte la resolución definitiva, podrá ser considerado como atenuante para la imposición de la sanción.

La LADF, en los artículos 216 bis a 219, detalla la manera en que la autoridad ambiental puede asegurar que los infractores y reincidentes cumplan con las sanciones impuestas, según la que se haya impuesto. De la misma forma, se ordena que cuando existan constancias presumiblemente apócrifas, la autoridad deberá hacer la denuncia correspondiente por los ilícitos que de ello resulten además de que dichas constancias son nulas de pleno derecho. Finalmente, la LADF advierte que aquellos funcionarios que realicen actos u omisiones que contravengan las disposiciones aplicables en materia ambiental incurrirán en responsabilidad, siendo sancionados según las disposiciones de la ley aplicable.

Por su parte, la LDUDF indica que se considera infracción a toda violación a la LDUDF, a sus Reglamentos, a los Programas, normas técnicas o a cualquier otra disposición aplicable y que, por tal motivo, deben aplicarse y ejecutarse las sanciones administrativas que la propia LDUDF expresa por las autoridades competentes del Gobierno del Distrito Federal, sin perjuicio de las de índole penal o civil que correspondan según la legislación de la materia. Así también, a los servidores públicos que cometan infracciones a la

---

<sup>290</sup> Ibidem., artículo 214.

normativa sobre desarrollo urbano, se les puede sancionar de acuerdo a la legislación relativa a la responsabilidad de aquellos.

De la misma forma en que ocurre en la LADF, la LDUDF señala que para la imposición de las sanciones administrativas deben tomarse en cuenta varios factores como son: la capacidad económica del infractor, la gravedad de la infracción, las circunstancias particulares del caso y la reincidencia cuando una persona hubiera sido sancionada por contravenir una disposición de la LDUDF y cometiera nuevamente alguna infracción a la misma<sup>291</sup> y, en caso de reincidencia, la multa corresponderá al doble de lo que correspondiere por la infracción cometida. Sin embargo, la autoridad urbana tiene como plazo máximo un año para poder sancionar al infractor, plazo que comienza a computarse a partir de que la autoridad tuvo conocimiento de la comisión de la infracción, de lo contrario prescribe. Consecuentemente, entre las sanciones que por violaciones a la normativa urbana del Distrito Federal pueden imponerse son:

*“II. La suspensión de los trabajos;*

*III. La clausura, parcial o total de obra;*

*IV. La demolición o retiro parcial o total; [...]*

*VII. La revocación de las licencias, permisos y autorizaciones otorgados;*

*VIII. Las multas que se prevean en los reglamentos correspondientes;*

*IX. El arresto administrativo hasta por treinta y seis horas, conmutable por multa. En el caso de falsedad de manifestación de construcción, será inmutable el arresto. [...]*<sup>292</sup>

Sin embargo, las sanciones no son sólo para los particulares que infrinjan la normativa urbana sino también para los Directores Responsables de Obra, Corresponsables y Peritos quienes, según la gravedad de su falta, podrán hacerse acreedores de alguna de las siguientes sanciones:

*“I. Amonestación por escrito;*

*II. Multa;*

*III. Suspensión temporal del registro y*

*IV. Cancelación del registro. [...]*<sup>293</sup>

---

<sup>291</sup> Cfr. Artículo 94, párrafo tercero de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de enero de 1996 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.

<sup>292</sup> Ibidem., artículo 95.

<sup>293</sup> Ibidem., artículo 95 bis.

Ahora bien, la LDUDF particularmente señala las conductas por las cuales pueden sancionarse a los infractores con multa junto con el respectivo monto, destacándose:

*“I. Del 5% al 10% del valor comercial de las obras e instalaciones, cuando éstas se ejecuten sin licencia o con una licencia cuyo contenido sea violatoria de los programas. En este caso se aplicará la sanción al promotor de la obra y al director responsable de obra;*

*II. En las fusiones, subdivisiones, relotificaciones y conjuntos ilegales, del 5% al 10% del valor comercial del terreno; [...]*

*IV. Cuando de la contabilidad del infractor se desprenda que el beneficio que resulte de una infracción sea superior a la sanción que corresponda, ésta podrá incrementarse hasta el monto del beneficio obtenido. La Secretaría [SEDUVI] podrá solicitar la intervención de los órganos competentes para determinar dicha utilidad.”<sup>294</sup>*

La LDUDF, prevé la figura de los responsables solidarios que son personas físicas o morales obligadas conjuntamente con el titular, a responder de algún proyecto de construcción, así como de la colocación, instalación, modificación y/o retiro de cualquier elemento mueble o inmueble que altere o modifique el paisaje urbano, en los términos de la LDUDF y sus reglamentos,<sup>295</sup> y para ellos la LDUDF sólo contempla la posibilidad de sancionarlos con el pago de gastos y multas. Finalmente la LDUDF expresa que, si una vez agotado el procedimiento administrativo el infractor no cumple con la sanción que se le haya impuesto, la autoridad competente podrá proceder a su ejecución forzosa.

### ***Responsabilidad Penal***

Los delitos contra el ambiente, los delitos en el ejercicio de la profesión y los delitos contra la gestión ambiental, son sancionados por el Código Penal para el Distrito Federal, pues la legislación ambiental del Distrito Federal se limita a remitir a dicho Código en caso de que la autoridad ambiental tenga conocimiento de actos u omisiones que posiblemente sean constitutivos de delito, a efecto de que la autoridad penal se encargue de la persecución de los mismos, imponiendo las penas que correspondan.

El Código Penal para el Distrito Federal (en adelante CPDF) en su Libro Segundo, parte especial, regula, entre otros, los delitos mencionados en el párrafo anterior. El Título vigésimo segundo, trata sobre los delitos cometidos en el ejercicio de la profesión y particularmente el Capítulo VI de este Título habla de la responsabilidad de los Directores Responsables de Obra y los Corresponsables quienes, además de la

---

<sup>294</sup> Ibidem., artículo 96.

<sup>295</sup> Cfr. Ibidem, artículo 7 fracción LXIII.

responsabilidad administrativa que resulte de su conducta conforme las disposiciones de la LDUDF, pueden ser sujetos de un procedimiento penal.

Ahora bien, el artículo 329 bis del CPDF sanciona a los Directores Responsables de Obra o Corresponsables cuando permitan, unos u otros o ambos, el desarrollo de la obra en la que otorgaron su responsiva, sin apego a la licencia, autorización, permiso, registro o conforme a las disposiciones legales aplicables, con una pena de dos a cinco años de prisión y de cuatrocientos a setecientos días multa, así como suspensión para desempeñar profesión u oficio hasta por un periodo igual al de la pena de prisión impuesta.

El Título vigésimo quinto del CPDF, comprende los delitos contra el ambiente y contra la gestión ambiental. El Capítulo I del mencionado Título, regula los delitos ambientales tipificando varias conductas que atentan contra el equilibrio ambiental, pudiéndose destacar las siguientes:

- a) El artículo 343 sanciona con prisión de tres a nueve años y de 1000 a 5000 días multa a quien ilícitamente realice la ocupación o invasión de: un área natural protegida, suelo de conservación, un área de valor ambiental, una barranca o un área verde en suelo urbano, de competencia del Gobierno del Distrito Federal y de conformidad a la normativa ambiental vigente en el Distrito Federal. Esta pena se aumentará una mitad cuando la ocupación o invasión se haga con violencia, al igual que a la persona (s) que incite, instigue, promueva o dirija la comisión de tales conductas.
- b) El artículo 343 bis del CPDF sanciona a quien ilícitamente lleve a cabo el cambio de uso de suelo en las mismas zonas que el artículo anterior, con una pena de tres a nueve años de prisión y con 1000 a 5000 días multa. Sin embargo, la pena puede disminuirse una mitad cuando el cambio de uso de suelo se haga por otro de los previstos en los programas de ordenamiento ecológico o de desarrollo urbano aplicables en el Distrito Federal.
- c) El artículo 344 del CPDF igualmente sanciona el depósito o descarga ilícita de residuos de la industria de la construcción en un área natural protegida, área de valor ambiental, suelo de conservación, barranca, zona de recarga de mantos acuíferos o área verde en suelo urbano. Las penas varían de acuerdo a la cantidad que se vierta pues si es hasta 3 m<sup>3</sup>, la pena es de 1 a 5 años de prisión y de 300 a 1500 días multa, pero si son más de 3 m<sup>3</sup>, la pena es de 3 a 9 años de prisión y de 1000 a 5000 días multa. Además, si esta conducta es realizada a nombre, bajo el amparo o a beneficio de una

persona moral, a ésta se le impondrá la consecuencia jurídica accesoria consistente en la prohibición de realizar determinados negocios u operaciones hasta por 5 años, independientemente de la responsabilidad en que hubieren incurrido las personas físicas por el delito cometido.

El Capítulo II del Título vigésimo quinto del CPDF, regula lo relativo a los delitos contra la gestión ambiental entre los que cabe señalar el contenido en el artículo 347 quater que sanciona con prisión de seis meses a cinco años y de 1000 a 3000 días multa a quien obtenga una autorización proveniente de cualquier autoridad ambiental del Distrito Federal, a partir de información falsa o de uno o más documentos falsos o alterados.

El Capítulo III del mismo Título, contiene las disposiciones comunes para los delitos contra el ambiente y contra la gestión ambiental estableciendo que las penas que correspondan para cada uno de los tipos penales pueden reducirse hasta en tres cuartas partes cuando el agente haya reestablecido las condiciones de los elementos naturales afectados al estado en que se encontraban antes de realizarse la conducta y, cuando ello no sea posible, ejecute las acciones u obras que compensen los daños ambientales que se hubiesen generado. Pero para que tal circunstancia quede debidamente acreditada en el expediente, ha de constar un dictamen técnico favorable emitido por la autoridad ambiental competente del Distrito Federal.

Asimismo, la reparación del daño ambiental tiene preferencia con excepción de la reparación de los daños a la salud, integridad de las personas o a la vida y puede ser solicitada por el Ministerio Público u ordenarse oficiosamente por el juez que conozca de la causa en los términos que dispone el artículo 42 del CPDF, pero el artículo 349 del CPDF señala que además puede incluir:

*“I. La realización de las acciones necesarias para restaurar las condiciones de los elementos naturales afectados al estado en que se encontraban antes de realizarse el delito, cuando ello no sea posible, la ejecución de acciones u obras que permitan compensar los daños ambientales que se hubiesen generado, y si ninguna de ellas fuera posible, el pago de una indemnización que se integrará a los recursos del fondo ambiental público previsto en la Ley Ambiental del Distrito Federal. [...]”*

*II. La suspensión, modificación o demolición de las construcciones, obras o actividades, que hubieren dado lugar al delito ambiental respectivo.”<sup>296</sup>*

Si como pena se impone el trabajo a favor de la comunidad, éste consistirá en actividades relacionadas con la protección al ambiente o la restauración de los recursos naturales. De igual manera, si en

---

<sup>296</sup> Código Penal para el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de julio de 2002 y con última reforma publicada el 08 de enero de 2008.

la comisión de un delito contra el ambiente o contra la gestión ambiental interviene un servidor público en ejercicio, con motivo de sus funciones o aprovechándose de su calidad de servidor, la pena de prisión se aumenta en una mitad y se le inhabilita para ocupar cargo, empleo o comisión.

En el caso de la LADF, se hace el señalamiento de que cuando la autoridad ambiental, en el ejercicio de sus funciones, tenga conocimiento de actos u omisiones que puedan constituir delitos de acuerdo a la legislación penal aplicable, deberá formular la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público, sin perjuicio de que toda persona pueda formular también denuncias por delitos contra el ambiente conforme al Código Penal vigente. Una vez hecha la denuncia ante el Ministerio Público, las autoridades ambientales pueden aportar elementos probatorios a través de la elaboración de dictámenes técnicos o periciales que les sean solicitados por el propio Ministerio Público o por autoridad judicial, debiendo también proporcionarlos cuando se sustancien juicios contencioso administrativos ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

#### **4.3. Análisis de los resultados obtenidos en la aplicación de la política del Gobierno del Distrito Federal sobre asentamientos humanos irregulares en el periodo 2003-2006**

Los resultados que se analizarán en este apartado no pretenden ponderar cuestiones numéricas, por ejemplo, de cuántos predios han sido regularizados o cuantas viviendas se han construido en el periodo de referencia, sino más bien desentrañar el tipo de medidas que se han aplicado para el control del desarrollo urbano, singularmente para enfrentar el problema de los asentamientos humanos irregulares en el Distrito Federal. Lo anterior, significa hacer una valoración del grado de cumplimiento que han tenido los instrumentos estudiados en el apartado que precede así como su eficacia respecto a la disminución del problema a efecto de corroborar si en verdad esas medidas son las adecuadas para abordar esta situación, están siendo mal aplicadas, no son aplicadas o es necesario proyectar nuevas.

Los resultados aquí analizados y comentados se obtuvieron a través de la consulta de los informes de gobierno o de trabajo del periodo 2003 a 2006 de algunas de las autoridades del Distrito Federal competentes en materia de desarrollo urbano con el propósito de manejar datos oficiales pues, aún cuando existen estudios de expertos o académicos sobre el mismo tema son extraoficiales y no se puede estar completamente seguro

de que sean datos confiables y a pesar de que pudiesen ser verídicos, finalmente los que son considerados son los que las autoridades obtengan y divulguen oficialmente.

### ***Jefe de Gobierno del Distrito Federal***

Para el caso del JGDF, se dispuso de los informes trimestrales y anuales de labores correspondientes a los años 2004, 2005 y 2006, por lo que se desentrañarán los datos relativos a asentamientos humanos, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y sobre todo a asentamientos irregulares con el propósito de conocer la perspectiva global dada por el titular de la APDF sobre la problemática existente en esta materia y las acciones que se han aplicado para su combate.

Resumiendo el contenido de los diversos informes de gobierno del JGDF, ha de decirse que en los años 2004 y 2005, cuando el cargo lo ocupaba el Lic. Andrés Manuel López Obrador, se reportó en materia de vivienda y desarrollo urbano los avances que aparentemente se observaban, por lo que hace a la construcción de viviendas, otorgamiento de créditos para su mejoramiento o ampliación y el aumento de la participación del sector privado también en la construcción de viviendas. Asimismo, destaca la preocupación del JGDF de volver a poblar la zona centro del Distrito Federal lo que motivó el impulso de diversas medidas tendientes a la construcción y mejora de viviendas en esa zona.

En cuanto a la regularización de la tenencia de la tierra, durante el periodo que se estudia, se otorgaron alrededor de 60 mil escrituras, además de haberse expedido varios decretos expropiatorios y desincorporatorios de predios para destinarlos al uso urbano y regularizar aquellos asentamientos irregulares en ellos ubicados. Además, se reportó la puesta en marcha de diversos programas de vivienda tanto para dotar de ésta a gente de escasos recursos económicos como para apoyar a aquellos cuya vivienda es calificada como de alto riesgo estructural o se encuentra en zonas propensas a sufrir daños por algún fenómeno natural.

La coordinación metropolitana no quedó fuera de la agenda de trabajo, aunque fue hasta finales de 2005 cuando se decidió reinstalar la Comisión Ejecutiva Metropolitana a efecto de acordar los nuevos límites de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. También, el JGDF destacó el trabajo hecho para mantener actualizada la normativa en materia ambiental, de construcciones y de evaluación del impacto ambiental, así como de algunos de los programas delegacionales de desarrollo urbano.

A manera de comentario, los informes del JGDF dan la impresión de que la dotación de vivienda es una carrera de números más que una necesidad esencial que satisfacer. Con ello, me refiero a que absurdamente el JGDF, al iniciar su mandato, se propuso llevar a cabo 150 mil acciones de vivienda durante todo el sexenio, entonces cada vez que presentaba informes trimestrales y anuales se dedicaba a manejar números y ponderar cuántas acciones se habían realizado en el periodo correspondiente, lo cual me parece bastante superficial pues no se ponía a analizar cuáles eran las inquietudes de la población, por ejemplo, en cuanto a la facilidad de adquirir una vivienda, los requerimientos reales de espacio de las familias, la situación económica de la población, etcétera.

Además se manejó, como parte de la política de regularización de la tenencia de la tierra, la expedición de un considerable número de decretos expropiatorios y, en menor grado, desincorporatorios así como el otorgamiento de escrituras a familias con tenencia irregular para incorporar los predios materia de dichos decretos al suelo urbano lo cual, como ya se explicó en su oportunidad, ni combate las verdaderas causas de los asentamientos humanos irregulares y mucho menos permite que el Estado realmente tome su investidura de autoridad para controlar el desarrollo urbano y el mercado inmobiliario. Por tanto, desde mi punto de vista, la regularización de la tenencia de la tierra más que constituir una acción digna de enaltecerse es una acción que demuestra el grado de incapacidad para mantener la rectoría de la planeación urbana y el control del desarrollo urbano.

Igualmente, no es un secreto que el gobierno del entonces JGDF Andrés Manuel López Obrador fue altamente populista pues en todo momento ponía como emblema la ayuda a los más pobres y necesitados, por lo que en apariencia todas las acciones iban encaminadas a satisfacer las exigencias de ese sector de la sociedad que, por cierto, es el más amplio del Distrito Federal. Entonces, en estos informes se resaltaban las acciones que se hacían en beneficio de los más pobres y que, si bien se llevaron a cabo, lo único que propiciaron fue un desmedido aumento en la deuda pública del Distrito Federal, aún cuando se remarcó que, por mencionar un ejemplo, la construcción de viviendas se había efectuado exclusivamente con recursos fiscales. Sin embargo, fue evidente que todas las acciones mencionadas tuvieron sustento en la satisfacción de intereses políticos y no de los que verdaderamente importaban que eran los de la población, así como no debe

dejarse de lado que muchas de las acciones de vivienda violaron disposiciones en materia ambiental y de construcciones, lo cual pone de manifiesto el grado de corrupción presente.

Cabe también comentar respecto al proyecto de repoblar la zona centro del Distrito Federal, pues durante todo el sexenio aparentemente se brindaron mayores apoyos en la construcción y mejora de viviendas en esa zona que en cualquier otra y, si bien se ha propuesto la reutilización de la infraestructura existente de una ciudad como forma de frenar el crecimiento urbano horizontal, lo cierto es que para el caso particular del Distrito Federal la situación geográfico-estructural no es apta para añadirle carga poblacional, toda vez que la recarga de los mantos acuíferos no se ha llevado a cabo conforme a lo planeado y en lugar de ello se han ido vaciando más debilitando, consecuentemente, sobre todo el suelo del centro del Distrito Federal. En este orden de ideas, pareciera que la experiencia del terremoto de 1985 no ha surtido las respuestas esperadas ya que desde aquel acontecimiento se hizo hincapié en la necesidad de planear el desarrollo urbano en base a la reducida capacidad de carga del suelo urbano del Distrito Federal principalmente originada por la desmedida extracción de agua de los mantos acuíferos.

### ***Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda***

En el caso de los informes de la SEDUVI, existe una visión un poco más realista de la situación actual de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano ya que, en primera instancia, reconoce que desafortunadamente se han incorporado masivamente tierras agrícolas (ejidales y comunales) y de valor ambiental para los asentamientos humanos en las zonas periféricas del Distrito Federal, llevando al despoblamiento de la zona centro. Sin embargo, no se admite que esa incorporación de tierras se ha dado en el marco de ilegalidad y que, en todo caso, la mejor respuesta del Gobierno del Distrito Federal ha sido regularizar la tenencia de esos predios o constituir reservas territoriales como mera pantalla para inmediatamente proceder a la regularización de la tenencia de la tierra o entregar esas tierras a empresas inmobiliarias para la construcción de viviendas.

La SEDUVI reportó en el periodo 2003-2006 los avances en las revisiones, actualizaciones y modificaciones a los distintos programas de desarrollo urbano vigentes en el Distrito Federal (General, delegacionales y parciales) y aunque no se detallan en qué consistieron todas esas acciones, por lo menos se tuvo presente que la existencia de los programas parciales de desarrollo urbano no conducen más que a una

sobreregulación en cuanto a políticas de reordenamiento territorial y reestructuración urbana, impidiendo una regulación eficaz en estos puntos.

Además, la SEDUVI manifestó haber desempeñado las diversas tareas coordinadamente con instancias gubernamentales como lo son la ALDF, Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI), DGRT, el Sistema de Información Geográfica, entre otras, y particularmente destaca la reinstalación y participación activa del Consejo Asesor de Desarrollo Urbano en actividades relacionadas a la actualización de los programas de desarrollo urbano y otras normas en materia urbanística como el Reglamento de la LDUDF.

De primera intención, parece que la SEDUVI realizó múltiples esfuerzos para lograr la aplicación efectiva de toda ley, reglamento o norma referente al desarrollo urbano y ordenamiento territorial ya que, en sus informes, se expresa la realización de acciones tendientes a regular y controlar eficientemente los usos de suelo, mantener actualizada la cartografía catastral del Distrito Federal y la integración de expedientes técnico-administrativos para que sirvieran de apoyo en la emisión de decretos expropiatorios y desincorporatorios como medida para regularizar la tenencia de la tierra. Sin duda, estas acciones son necesarias para alcanzar un adecuado control del desarrollo urbano y aunque no todas constituyen la mejor opción para que dicho desarrollo sea sustentable, lo importante es que se tome conciencia de la realidad que impera en la ciudad y que no se oculte la información, es decir, que si se van a decir los esfuerzos realizados también se digan las deficiencias y errores presentados, pero sin dejar que actos de corrupción enturbien los cometidos propuestos y obstaculicen un desarrollo urbano ordenado.

En materia de coordinación metropolitana, la SEDUVI resaltó la actuación de la COMETAH como una forma de retomar un grave problema derivado del acelerado crecimiento urbano horizontal del Distrito Federal respecto a los Municipios conurbados del Estado de México, con el propósito de llevar a cabo coordinadamente acciones entre estas dos Entidades Federativas y el Gobierno Federal en los asuntos de planeación y ejecución en materia de ordenamiento territorial y asentamientos humanos, mismas que se instrumentaron con el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México. Igualmente, se constituyó el Fideicomiso para el Desarrollo Regional del Centro del País, en donde participan los titulares del Ejecutivo de los Estados de Hidalgo, México, Morelos, Puebla, Tlaxcala y el Distrito Federal cuyo

objetivo es promover estudios y proyectos que propicien la planeación y las estrategias de desarrollo regional, conformándose once Consejos Técnicos Sectoriales.

En mi opinión, es un paso importante buscar la ruptura de barreras administrativas para el control del desarrollo urbano pues ello ha configurado un problema importante que ha impedido la acción oportuna, efectiva y coordinada en los temas relacionados con los asentamientos humanos, especialmente con los asentamientos irregulares, lo cual es una manera también de deshacerse de la rigidez administrativa al ser un instrumento enriquecedor que aporta experiencias y recursos necesarios para tal fin.

Sobre el rubro de vivienda la SEDUVI, al igual que el JGDF, expresó haber llevado a cabo acciones encaminadas a apoyar a la gente de escasos recursos económicos en el otorgamiento de créditos para la adquisición de viviendas, mediante la simplificación de trámites y procedimientos, asesorías técnicas y la construcción de conjuntos habitacionales preponderantemente en la zona centro del Distrito Federal, aprovechando el suelo consolidado e infraestructura existente en dicha zona. Como ya había comentado, si bien repoblar la zona centro del Distrito Federal puede ayudar a desacelerar el crecimiento horizontal urbano y aparentemente cubrir la necesidad de vivienda de los millones de habitantes de escasos recursos que hay en el Distrito Federal, lo verdaderamente cierto es que la Ciudad no está en condiciones de reconcentrar a la población pues considero que saldría más caro mantener a toda esa cantidad de gente que llegue a habitar dicha zona que tratar de emprender acciones para descentralizar funciones que por décadas sólo se han desempeñado en el Distrito Federal y no hacer gastos estratosféricos, por ejemplo, para traer agua de otros Estados de la República Mexicana requerida para cubrir la exigencia de esos habitantes.

Tampoco debe olvidarse el problema de los hundimientos en suelo capitalino ocasionado por la extracción excesiva de agua de los mantos acuíferos y las múltiples violaciones al Reglamento de Construcciones y legislación ambiental al autorizarse la edificación de viviendas que no cumplen con el requisito de estudio de impacto urbano-ambiental, que se intentan realizar en zonas de valor ambiental o que no cumplen con las especificaciones mínimas para el tipo de construcción de que se trata. Entonces, si bien es cierto que se cumplió con el objetivo de dotar de vivienda a la gente de escasos recursos, se hizo violando diversas disposiciones jurídicas, sin cumplir normas esenciales de calidad ni considerar la real situación del suelo urbano del Distrito Federal.

### ***Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal***

Las acciones de la PAOT manifestadas en los informes correspondientes al periodo 2003-2006, se centraron en la atención de denuncias y realización de actuaciones de oficio pues ha de recordarse que, antes de las reformas de 2006 a su Ley Orgánica, la PAOT no tenía facultades para sustanciar y resolver procedimientos administrativos ni mucho menos para imponer sanciones, lo cual se logró en base a las frecuentes recomendaciones e inconformidades expresadas por la propia PAOT acerca de su limitada capacidad de actuación para alcanzar un correcto cumplimiento y aplicación de la normativa ambiental y del ordenamiento territorial del Distrito Federal.

Estimo que la PAOT es una autoridad muy valiosa en materia ambiental y urbana ya que realiza investigaciones que arrojan datos reveladores sobre la situación actual que prevalece en el suelo del Distrito Federal, realiza análisis y desarrollo de propuestas para mejorar el proceso de planeación y reglamentación urbana y ambiental, con el objeto de armonizar mejor esa normativa y acercarla a la realidad imperante en el Distrito Federal, identificando los vacíos jurídicos que inhiben su cumplimiento e incorporando elementos de valoración multisectorial en el diseño de los programas y planes de desarrollo urbano, además de que emite recomendaciones a las autoridades que están violando las normas jurídicas de la materia lo cual, aunque no es suficiente para castigar dichas violaciones, es un paso para evidenciar que las propias autoridades no están cumpliendo los dispositivos legales, claro sin menospreciar las conductas de los particulares en el mismo sentido. Algo que llama la atención es que la PAOT advierte que, en muchas de las denuncias formuladas por los particulares, existe una inconformidad por no recibir la debida atención de parte de otras autoridades a las que acudieron previamente, mismo que motivó que la PAOT concluyera que se apreciaba una ausencia de rigurosidad en la aplicación de las normas jurídicas de la materia.

Respecto al tema de alteración a la calidad y servicios ambientales, la PAOT indica que desafortunadamente la dinámica de crecimiento urbano en el Distrito Federal ha sido muy desordenada, provocando modificaciones indeseables en los usos y destinos del suelo que no están previstas en los programas de desarrollo urbano y que mucho menos son aptas para ese desarrollo, mientras que la zonificación queda como mero instrumento de referencia que no inhibe la degradación del medio natural circundante ya que se aplica sólo para el suelo urbano. Las causas que motivan la presencia de este problema,

según la PAOT, son: 1) El uso de suelo está supeditado a la zonificación y a las normas de ordenación establecidas en los programas de desarrollo urbano (en adelante PDU), que no están actualizadas y su aplicación es desfasada; 2) Falta de complementariedad entre los PDU y las normas de gestión ambiental, llegando incluso a ser contradictorias; 3) Se considera a los PDU como instrumentos regulatorios, haciendo de lado su papel en el proceso de planeación; e 4) Insuficiencia en la coordinación institucional para elaborar los PDU.

En cuanto a la pérdida de servicios ambientales y daño a áreas ambientales vulnerables, la PAOT reconoce que las barrancas son áreas muy vulnerables en las que se establecen asentamientos irregulares y que, al mismo tiempo, la actuación gubernamental ha sido insuficiente toda vez que existe incertidumbre sobre las instituciones que son responsables de atender y resolver el problema. Tal incertidumbre es provocada por el hecho de que hay una dispersión en la regulación de los hechos, falta de instrumentos jurídicos eficientes, recursos de toda índole e incluso ignorancia o poco interés de la población que no reconoce a las barrancas como espacios generadores de servicios ambientales.

La PAOT también participó en grupos de trabajo para atender las problemáticas ambientales o del ordenamiento territorial como lo fueron las sesiones de la Comisión de Crecimiento Cero del Consejo para el Desarrollo Sustentable para el Suelo de Conservación, Zonas Rurales y Áreas Naturales Protegidas del Distrito Federal con el objeto de definir estrategias para la atención de asentamientos irregulares en suelo de conservación, así como el apoyo en recorridos en diferentes Delegaciones donde se ubican asentamientos irregulares y la emisión de dictámenes periciales solicitados por autoridades delegacionales para determinar la existencia de asentamientos irregulares en su demarcación territorial. De la misma manera, brindó servicios de asesorías en materias como construcciones y desarrollo urbano, impacto ambiental y regulación de áreas verdes.

#### **4.4. Propuestas de solución al problema de los asentamientos humanos irregulares en el Distrito Federal**

El problema de los asentamientos humanos irregulares exige el planteamiento de diversas vías que conlleven a la solución del mismo. Sin embargo, debido a la complejidad de este problema derivada de las causas, consecuencias, formas de desarrollo, políticas aplicadas, etcétera, las propuestas de solución versan

sobre varios aspectos como son el económico, social, político, geográfico y jurídico. Ahora bien, las propuestas que se trabajan en este apartado no son resultado de la casualidad sino producto de los estudios de expertos en materia de asentamientos humanos, ordenamiento territorial y desarrollo urbano, pero tratando de mostrar las que reflejan mejor la realidad actual del Distrito Federal y son más viables para esa realidad.

Partiendo de una visión general, el autor Terra-Gallinal expresa que, para la situación particular de América Latina, deben cumplirse diez condiciones a efecto de que la planeación urbana sea eficiente y pueda evitar o disminuir la presencia de asentamientos humanos irregulares. Considero que estas condiciones reflejan muy bien las carencias que por muchos años se vivieron en los Estados Unidos Mexicanos y que no se han superado en buena medida, por tanto dichas condiciones son:<sup>297</sup>

- 1) Se debe pasar de un proceso espontáneo a un proceso intencionado en la construcción del hábitat, lo cual significa que si todos los efectos producidos por los asentamientos humanos se han presentado espontáneamente, sin buscarse o desearse, fue porque el actuar de los gobiernos ha sido conforme a proyectos perfectamente definidos sin considerar la espontaneidad. Entonces, lo que se necesita es que en el proceso de planeación urbana se tenga un mayor conocimiento de los procesos sociales, así como de los instrumentos que puedan servir para actuar sobre ellos;
- 2) Toda decisión que se pretenda tomar en el ámbito de asentamientos humanos debe tener la forma de una política totalmente planeada, que se formule y conduzca por el Poder Público, sin excluir la participación ciudadana. Por ello, es indispensable que el Poder Público facilite las condiciones políticas y sociales necesarias para alcanzar ese fin, impulsando una conciencia pública con el otorgamiento de capacitación técnica, remoción de obstáculos, transferencia de atribuciones, creación de novedosos instrumentos institucionales y dando verdadera continuidad a la conducción de la planeación;
- 3) La planeación urbana debe estar plenamente vinculada con la planeación del desarrollo, tratando de entender que la planeación del ordenamiento territorial no está peleada con la planificación económica;

---

<sup>297</sup> Cfr. TERRA-GALLINAL, Juan Pablo, op. cit., p. 242-254

- 4) Hay que lograr que la planeación y manejo de los asentamientos humanos se haga armónicamente entre todas y cada una de las unidades territoriales que conforman al país, desde el nivel nacional hasta el local, evitando prácticas centralizadoras del gobierno. Esto se agrava cuando los límites territoriales entre las unidades políticas y administrativas son inadecuados, pues en ocasiones se separa un área rural del centro del cual depende. Por tal motivo, es necesario que la división político-administrativa sea acorde a la realidad de los asentamientos humanos; se clarifiquen las competencias y relaciones de las instancias de gobierno de acuerdo a la jerarquía; que a nivel nacional se tenga la capacidad de establecer los lineamientos generales de planes y políticas, así como para poder prestar servicios y construir obras de infraestructura; se respeten y estimulen, mediante la asignación de recursos suficientes, las funciones autónomas de los niveles regional y local para que realmente puedan tener iniciativa, eficiencia y participación; que las instancias de gobierno de jerarquía superior evalúen y armonicen los planes y acciones de las instancias de menor jerarquía, mediante la vigilancia y sanción; apoyarse en mecanismos de cooperación entre los diferentes órdenes de gobierno a efecto de que exista una disciplina en la planificación y se suplan carencias, procediendo de forma similar en cuestiones de coordinación metropolitana;
- 5) Al mismo tiempo, se debe buscar armonizar la actuación de los organismos especializados del Poder Público cuando operan en una misma unidad territorial o asentamiento humano, pero primeramente es esencial que cada organismo en lo particular funcione eficazmente para que sea capaz de planificar y ejecutar la política de su sector coherentemente;
- 6) Dotar a las autoridades de las potestades suficientes para que puedan manejar la tierra urbana en aspectos como fraccionamiento de la tierra y urbanización, régimen de expropiación, regulación de los usos de suelo y en la plusvalía que se genera una vez que la tierra se incorpora al suelo urbano;
- 7) Planificar para el conjunto del país, donde el Poder Público conduzca totalmente el proceso de planeación tomando como base las necesidades de toda la población y considerando los recursos disponibles a efecto de que el diseño de las políticas y estrategias estén más apegadas a la realidad, pero para ello es requisito evitar la existencia parcial de información;

- 8) Específicamente para el problema de los asentamientos irregulares, la condición es instaurar políticas que ayuden a evitar el crecimiento de barrios marginales y procuren la recuperación de los ya existentes. Ello, partiendo de la idea de que la pobreza no es el factor determinante para que esos barrios surjan sino que son las condiciones sociales y económicas y la deficiente adecuación de las políticas en los asentamientos humanos las causantes y que sobre éstas es posible actuar. Dichas políticas, deben formularse en un contexto que permita reconocer cuáles son las condiciones sociales que orillan al establecimiento de asentamientos irregulares, la importancia de asignar los recursos proporcionalmente para la construcción de viviendas, el esfuerzo que los habitantes de esos asentamientos han desempeñado y el potencial que pueden tener, además de que el diseño de las políticas de índole urbana deben ser acordes a las condiciones sociales, económicas, ambientales, etcétera, pero que a su vez puedan integrar mejoras progresivas, acompañándose de una innovación y flexibilización de las normas jurídicas que motiven la participación de la ciudadanía.
- 9) Que las políticas formuladas también sean capaces de incorporar los asentamientos rurales a los beneficios que gozan los asentamientos urbanos, lo cual exige que el Gobierno busque la elevación de la calidad de vida de los asentamientos rurales realizando un esfuerzo por proporcionarles servicios públicos, creando políticas de vivienda adecuadas a su ambiente y tratando de desmotivar la centralización industrial; y
- 10) Echar mano de la cooperación internacional en el aspecto financiero, pues con ello se pueden constituir fondos que faciliten inicialmente la canalización del ahorro interno.

El tratadista Dwyer,<sup>298</sup> coincide en opinar que la formulación de estrategias urbanas coherentes y comprensivas sólo es posible si la planeación se hace en un marco global. El problema es que en la mayoría de los casos los planes o programas se elaboran de manera muy centralista, lo que impide tener una visión real de la naturaleza espacial de la economía, ignorándose cuáles son los lugares urbanos y los patrones de migración. Entonces, los programas nacionales deben desglosarse en estrategias regionales coherentes y éstas forzosamente deben conectarse con los problemas de desarrollo rural y sus posibles soluciones.

---

<sup>298</sup> Cfr. DWYER, D.J., Eduardo L. Suárez (traductor), op. cit., p. 256-265

Sin embargo, no sólo es importante tener la capacidad de definir las estrategias y las metas en el proceso de planeación en todos los ámbitos (nacional y local), sino que también lo es mejorar la capacidad de evaluación y administración cuando se elaboran y ejecutan los planes y programas, para lo cual es necesario que se cuente con personal suficiente y técnicamente capacitado.

A lo anterior, debe sumársele la necesidad de ampliar la investigación en otras áreas del conocimiento como lo son la geografía, la sociología, la antropología social y la psicología a efecto de evaluar mejor las fuerzas económicas, sociales, culturales u otras que son las que determinan los patrones de desarrollo urbano, aunque desafortunadamente en ocasiones ese conocimiento es malinterpretado o mal usado.

Lo que quiere darse a entender es que lo que hace falta en sí no es mejorar las técnicas de planeación, pues en muchos casos eso sólo acarrea que se elaboren planes y programas que quedan en meras promesas de papel sin que atiendan las verdaderas circunstancias, ni tampoco hace falta que se apliquen complejos modelos matemáticos a datos de calidad o aplicabilidad, lo que sí se requiere es formular programas de acción realistas y flexibles (en cuanto han de procurar atender la dinámica urbana) basados en las necesidades de la población en general.

Asimismo, la planeación urbana debe reconocer que es necesario cambiar algunas actitudes respecto a los derechos de la tierra urbana, pues resulta erróneo pensar que todos aquellos individuos que habitan asentamientos informales tienen posesión ilegal de la tierra y por eso deben ser expulsados de la misma. En tal caso, la salida más viable es legalizarlos (excepto si eso configurara un obstáculo para que el crecimiento urbano sea racional), pero se debe corresponder con la implementación de estrategias que ayuden a canalizar el desarrollo de nuevos asentamientos informales hacia patrones espaciales aceptables. Ante ello, las autoridades han de llevar a cabo una investigación profunda dentro de los asentamientos irregulares para obtener una visión cierta de cómo se comportan estos asentamientos y sus habitantes, así como cuáles son sus problemas y aspiraciones.

Algo que el tratadista Dwyer propone y me parece que puede ser aplicado en nuestro país, es la ejecución de políticas que promuevan una participación mucho más activa de la sociedad a través de la creación o fortalecimiento de clubes u organizaciones voluntarias, ya que mediante ellos se podrían incluir en el proceso de planeación programas de desarrollo comunitario, en los cuales los integrantes de esas

organizaciones aporten recursos (materiales o en numerario) para el mejoramiento de los asentamientos humanos, sobre todo de aquellos que se sitúan en un ambiente de marginalidad.

El autor Narciso Sánchez Gómez, escribe que todas aquellas circunstancias que orillan a considerar que un asentamiento humano es irregular deben ser subsanadas con la intervención de los Poderes Públicos de los tres niveles de gobierno a través de normas jurídicas que eviten conflictos, abusos de poder, despojos arbitrarios, caprichos políticos o populistas, pues la ausencia de este tipo de normas es lo que ha permitido que dichas prácticas continúen y, peor aún, se admitan por los gobernados y gobernantes sucesivos. Asimismo, se debe buscar que la regularización de la tenencia de la tierra se haga conforme al tipo de propiedad que corresponda, sin cometer injusticias sobre todo con personas que no causaron el problema y atendiendo las costumbres y tradiciones de esos individuos.<sup>299</sup>

En este orden de ideas, Sánchez Gómez acepta que el problema de los asentamientos irregulares debe enfrentarse bajo cuatro estrategias: 1) Planificando el crecimiento de la ciudad, mediante la definición anticipada de las áreas de expansión urbana que será producto del análisis sobre tendencias de asentamiento que incluya la posibilidad de prestar servicios públicos; 2) Regularizando la tenencia de la tierra para mejorar el régimen de propiedad y brindar seguridad jurídica; 3) Ofreciendo opciones de vivienda económica y de desarrollo progresivo, lo que significa fomentar soluciones de autoayuda a bajo costo conforme a las posibilidades económicas de cada sujeto o familia; y 4) Impulsando la participación ciudadana a través de la creación de unidades de gestión local que funcionen como agencias de desarrollo urbano local autogestionadas en las que se reciban apoyos financieros, crediticios y otras facilidades del Gobierno, empresas privadas y hasta del sector social.<sup>300</sup>

Ahora bien, es trascendental entender que en toda política o estrategia que se pretenda aplicar al desarrollo urbano debe buscarse la sustentabilidad, pero ello implica tener que cambiar los patrones de producción y consumo que obstaculicen ese desarrollo sustentable prestando mucha atención a personas sin hogar, a la restricción de la pobreza, al desempleo, al incremento de los ingresos familiares, a la dotación de

---

<sup>299</sup> Cfr. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental*, op. cit., p. 93-98

<sup>300</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 96

servicios públicos, al fortalecimiento de la seguridad y salud públicas, a atender la infraestructura urbana y evitar el deterioro ambiental.

En el marco de la Organización de las Naciones Unidas, la Declaración de Estambul plasma que para combatir los asentamientos informales y procurar un desarrollo sustentable, se deben tener presentes los siguientes objetivos:<sup>301</sup>

- Velar por la coherencia y coordinación de las políticas macroeconómicas y la eficacia de las políticas de vivienda, apoyando la movilización de recursos, generando empleos, erradicando la pobreza y fomentando la integración social;
- Garantizar: la seguridad e igualdad jurídica en la tenencia de la tierra, la adquisición equitativa de recursos económicos, el derecho a la herencia y a la propiedad de tierras, bienes, créditos, recursos naturales y tecnología;
- Fomentar el acceso amplio y no discriminatorio a los servicios de financiamiento para la vivienda;
- Promover el acceso a todas las personas de los servicios públicos básicos;
- Impulsar métodos y tecnologías de construcción que estén disponibles y sean adecuadas, accesibles, seguras y eficientes;
- Motivar la mejora a las viviendas mediante su rehabilitación, mantenimiento y suministro de servicios e instalaciones;
- Propiciar se adquieran viviendas y presten servicios de salud y educación a personas sin hogar, indígenas, discapacitadas, de la tercera edad o víctimas de desastres naturales; y
- Proteger a toda persona contra desalojamientos forzosos contrarios a la ley, sin violar sus derechos humanos.

En general, al realizar el planteamiento de las estrategias y políticas a desarrollar en materia de asentamientos humanos debe intentarse, en todo lo posible, el establecimiento de parámetros que ayuden a evitar que el desarrollo urbano se presente en forma dispersa y desordenada, pues las consecuencias son y pueden seguir siendo muy desfavorables. Por tanto, quien funja como planificador urbano-ambiental debe tomar en cuenta, en el desarrollo de su trabajo, aspectos como los usos de suelo, los requerimientos de

---

<sup>301</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 97

vivienda, los sistemas de transporte y las facilidades de recreación de forma tal que se provea un desarrollo equilibrado de las actividades humanas.

Abordando el tema desde una perspectiva económica, debe reconocerse que la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM) es la más importante desde el punto de vista comercial e industrial lo que dificulta conciliar los objetivos nacionales con la distribución desigual de la riqueza y los recursos. Entonces, si se considera la gran concentración de población y las áreas urbanas de la ZMCM, resulta indispensable que se prevea la manera en que cada unidad político-administrativa obtendrá y utilizará sus propios recursos para dotar de infraestructura y equipamiento, coordinándose con los demás niveles de gobierno.<sup>302</sup>

El crecimiento de las grandes ciudades, como la Ciudad de México, no puede ser detenido por lo que es necesario que se promuevan mecanismos que faciliten un desarrollo sostenible mediante la determinación de las prioridades de política en cada región del país con la realización de diagnósticos pormenorizados que incluyan rubros tales como: características de la población, mercado laboral, crecimiento económico, dotación de infraestructura y necesidades sociales. Igualmente, será importante que se elaboren con extremo cuidado las políticas sobre localización de industrias, concentración y dispersión de actividades económicas en base al conocimiento que se tenga sobre las áreas más rezagadas y de las que presenten mayor dinamismo económico, lo cual puede conducir a considerar una localización industrial fuera de la Ciudad de México, sin perjuicio de planear una redistribución de las zonas estratégicas en el territorio nacional.

Paralelamente al impulso que se pueda brindar para un adecuado desarrollo industrial dentro y fuera de la ZMCM, se debe velar también por tratar de incorporar esfuerzos para retener a la población en las zonas rurales, descentralizar actividades productivas y aplicar estrictos controles en materia ambiental. Esto sólo es posible si se logra una acción coordinada entre todas las instancias de gobierno para que sean capaces de dar respuestas integradas a todos los problemas urbanos, dejando de lado políticas fragmentadas y centralizadas.

Asimismo, es importante que el Gobierno Mexicano conozca y analice perfectamente cuáles son las actividades que desempeña el sector privado, nacional e internacional, situación que puede serle de gran ayuda para un mejor aprovechamiento de los recursos y servicios en todo el país, especialmente en el Distrito Federal. Lo anterior, implica enfocar acciones tendientes a motivar la inversión de capital privado en aquellas

---

<sup>302</sup> Cfr. AGUILAR, Adrián Guillermo (coordinador), op. cit., p.318

zonas que registren mayor rezago económico con el objeto de evitar graves costos sociales, económicos y ambientales.<sup>303</sup>

Es importante tener claro que lo posible y lo deseable son situaciones distintas, pero lo ideal es tener la capacidad de conjugarlas, más si se habla del proceso de desarrollo urbano ya que en esa tarea va implícito un mayor control en la proposición y evaluación de los esquemas urbano-espaciales. Por ejemplo, para el autor Estaban Soms García definir un marco normativo puede ayudar a que dicha conjunción sea posible, por lo que sugiere algunos aspectos que han de considerarse para la estructuración del marco normativo.<sup>304</sup>

- 1) La reordenación progresiva de la estructura urbana en áreas ya construidas, sobre todo intentando refuncionalizar el sistema de movimientos, redensificar zonas seleccionadas y reducir las incompatibilidades en los usos de suelo;
- 2) Determinar anticipadamente la estructura vial, los usos y destinos de suelo, así como áreas de futuro crecimiento;
- 3) Proporcionar la posibilidad de nuevas oportunidades de empleo, con el estímulo a la creación de industrias y a la práctica de actividades comerciales y de servicio que no se contrapongan a las políticas descentralizadoras;
- 4) Buscar medidas administrativas que apoyen los actos de planeación y que garanticen la propiedad y uso de los terrenos y viviendas para la población;
- 5) Asegurar un mayor acceso al equipamiento, áreas recreativas y fuentes de empleo, teniendo en cuenta la ubicación de estas últimas y la concentración de la población para reducir tiempos de traslado de la vivienda al trabajo;
- 6) Reducir los costos de la tierra, con una mayor intervención estatal que frene la especulación inmobiliaria; y
- 7) Mayor participación de la ciudadanía en los procesos de planeación y gestión del desarrollo urbano.

El autor Soms García afirma que, en gran medida, los problemas de índole urbana parten del hecho de que el Estado, en particular el mexicano, no sabe determinar los objetivos prioritarios para su actuar sino

---

<sup>303</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 319-321

<sup>304</sup> Cfr. SOMS GARCÍA, Estaban, *La hiperurbanización en el Valle de México II*, Ensayos 15, Universidad Autónoma Metropolitana: Unidad Azcapotzalco, México, 1986, p. 17

que en la mayoría de las administraciones estos objetivos se mueven en función de los intereses políticos. Sin embargo, en materia de desarrollo urbano, el Estado debe dar una gran importancia a la propiedad de la tierra, misma que ha de supeditarse al interés público combatiendo el tráfico ilegal y la especulación.

Técnicamente, la planeación urbana debe cumplir con diversos objetivos a efecto de que, conjuntamente a los objetivos generales de gobierno, promuevan un crecimiento sustentable de la Ciudad, que son.<sup>305</sup>

- a) Satisfacción de carencias, dando prioridad a las necesidades más apremiantes;
- b) Procurar una adecuada integración entre actividades y espacios, entre flujos y redes de la ciudad, así como la preservación y mejoramiento ambiental y de las condiciones de vivienda, transformando la imagen urbana;
- c) Integración de iniciativas populares para responder a las necesidades sociales y a su forma de percibir la ciudad;
- d) Obtener el máximo beneficio con el mínimo costo social, sobre todo si hay limitaciones de recursos;
- e) Buscar la equidad distributiva en la provisión de medios de consumo colectivo;
- f) Reducción del costo de vida mediante acciones que disminuyan el desempleo y la distribución inequitativa del ingreso; y
- g) Regulación del mercado del suelo urbano atacando la especulación.

Ahora bien, la planeación urbana está íntimamente ligada al ordenamiento territorial, por lo que han de considerarse varios criterios para alcanzar una ocupación territorial acorde a las necesidades de la población y a las posibilidades físicas del suelo.<sup>306</sup>

1. Conocer cuáles son las tierras más favorables para el desarrollo urbano, las actividades agrícolas y la preservación de recursos acuíferos, minerales, etcétera;
2. Tratar de optimizar la infraestructura a través de la modulación de altas densidades y la traza de redes más simples y de menor costo;

---

<sup>305</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 20

<sup>306</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 27-29

3. Reducir el tiempo y esfuerzo que se invierte para trasladarse entre las distintas áreas de actividad mediante sistemas de transporte colectivo rápido;
4. Coordinar todos los elementos de la estructura urbana, es decir, integrar los nuevos espacios con los ya construidos en función de las actividades y la forma en que interactúan las personas;
5. Brindar cierta facilidad de adaptación a nuevas funciones o requerimientos con mínimo costo;
6. Considerar la preservación y mejora del medio ambiente y de la calidad de vida de los habitantes;
7. Buscar que la estructura urbana reduzca la incidencia de accidentes y enfermedades o que absorba las tensiones repentinas y se produzcan recuperaciones prontas evitando colapsos;
8. Controlar el desarrollo urbano por parte de los pobladores a través de condiciones que favorezcan la integración social y la participación;
9. Calcular perfectamente los costos iniciales que implican la ocupación de cierto territorio así como los costos de operación para su subsistencia; y
10. Tener presentes las dificultades que acarrearán la aplicación de controles de desarrollo urbano y la necesidad de optar por acciones gubernamentales coordinadas.

En el ámbito específico de los asentamientos irregulares, el autor Soms García reconoce la gravedad del problema, pero si lo que se pretende es utilizar principalmente la regularización de la tenencia de la tierra, ha de procurarse una mayor participación ciudadana en ese proceso acompañándose de una adecuada orientación sobre el crecimiento demográfico futuro, circunstancia que no será posible si el gobierno no deja de asumir una actitud paternalista en donde se sugiera a la población dónde y cómo debe vivir, recomendando que acepte pasivamente los proyectos de vivienda y urbanización lo que significa abandonar la idea de un Estado Proveedor para adoptar la de un Estado Servidor, o sea que facilite a la población las herramientas para que la gente pueda decidir cómo y dónde vivir, por supuesto acatando el orden jurídico. Al mismo tiempo, es necesario erradicar prácticas viciadas consistentes en acudir a intermediarios o líderes que extorsionan y explotan la ignorancia de la gente.

Bajo este esquema, es posible destacar las recomendaciones que el tratadista Soms García proporciona para alcanzar una mejor política urbana que combata el problema de los asentamientos irregulares:<sup>307</sup>

- A. Que el Gobierno estatal participe más en los procesos de regularización de la tenencia de la tierra, entregando a la Secretaría de la Reforma Agraria los ejidos expropiados para su escrituración (pues esa función la realiza CORETT);
- B. Constituir reservas territoriales destinadas a minimizar las presiones sociales e incrementar la oferta de terrenos a bajo costo para gente de escasos recursos económicos;
- C. Reconocer a grupos sociales, asociaciones, cooperativas, etc., como interlocutores de los distintos sectores de la población para la elaboración del protocolo de la escritura, la determinación de los costos de regularización y las garantías y plazos para pagarlos;
- D. Convalidar proyectos de regularización y urbanización de los pobladores u organizaciones representativas; y
- E. Establecer diálogos permanentes con organizaciones civiles y sociales para integrar a los usuarios en la regulación de los usos de suelo urbano.

Por último, el tratadista Soms García expresa otras tantas recomendaciones para que el proceso de regularización de la tenencia sea más efectivo.<sup>308</sup>

- Entregar escrituras públicas inscritas en el Registro Público de la Propiedad, sin reserva de dominio y bajo la modalidad de patrimonio familiar;
- Declarar zonas de urbanización popular y conocer el trabajo invertido por sus habitantes para que sirva como referencia en la determinación del precio de regularización de lotes;
- Que los gastos de escrituración corran a cargo de los fraccionadores y ejercer acción penal contra los especuladores;
- Determinar el plazo de pago de regularización con base en convenios entre el Gobierno y los colonos y la posibilidad de liquidar en mensualidades que no excedan del 10% del salario mensual de los

---

<sup>307</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 92

<sup>308</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 93

beneficiados. (De acuerdo con la CORETT el plazo para pagar es de 6 meses, pero no se da la facilidad de pagar en mensualidades sino solamente otorga descuentos dependiendo de la prontitud con que se liquide);

- Fijar un interés mínimo para las familias de escasos recursos con la oportunidad de renegociar las deudas contraídas;
- Elaborar una escritura tipo en cada colonia para ahorrar en gastos de escrituración y trámites;
- Determinar el destino de los terrenos baldíos, dando prioridad a la vivienda, dotación de equipamiento y áreas verdes; y
- Reubicar o indemnizar a aquellas personas que deban ser desalojadas de una zona en la que es necesario llevar a cabo obras de utilidad pública.

Por su parte, el tratadista Jan Bazant hace una descripción de los escenarios en los que resulta más conveniente la intervención estatal en asentamientos irregulares, sugiriendo que esa intervención se haga en una etapa temprana de consolidación de los asentamientos que significa que existen entre 20 y 35 por hectárea, tienen una antigüedad promedio de 10 años y la mayoría de los lotes están ocupados por construcciones sin terminar. Las razones son que en esta etapa los asentamientos todavía no cuentan con suficiente terreno habitado, lo cual facilita la posibilidad de hacer modificaciones en el trazo vial; se detectan los problemas que cada lote puede tener a causa de escurrimientos pluviales, inundaciones, deslaves o hundimientos, procurando la preservación de masas vegetales pues sería más factible incorporarlas a una plaza o área recreativa. De la misma manera, al invertir recursos en esta etapa se lograría una densificación rápida de los mismos y una expansión urbana moderada. Aquí, es trascendental que el Estado adquiera los terrenos necesarios por vía de afectación o permuta para que paulatinamente vaya realizando obras viales y de equipamiento conforme a un diseño urbano establecido.

Consecuentemente, no es conveniente la intervención estatal en zonas con asentamientos irregulares en etapa inicial de expansión ni en etapa avanzada de consolidación. En el caso de etapa inicial de expansión, la intervención estatal no conviene porque hay poca densidad de asentamientos por hectárea y no cuentan con servicios públicos, por lo que si se decidiera invertir en estas zonas para llevar a cabo obras de infraestructura, viales o de mejoramiento se causaría una mayor expansión urbana incontrolada hacia las

periferias. Igualmente, si se desea intervenir en una etapa avanzada de consolidación, donde la densidad de viviendas por hectárea es mayor y prácticamente todas están habitadas, el Estado enfrentaría serías dificultades como tener que afectar viviendas ya ocupadas así como la resistencia de los colonos, acarreado paralelamente contratiempos políticos, dejando al Estado sólo la posibilidad de intervenir mediante acciones paliativas en situaciones de emergencia.<sup>309</sup>

---

<sup>309</sup> Cfr. BAZANT, Jan, op. cit., p. 18-20

# CONCLUSIONES

## Resumen

A lo largo de este trabajo, se ha estudiado el marco jurídico aplicable a los asentamientos humanos en el Distrito Federal, pasando por conceptos fundamentales que ayudan a entender mejor el tema y establecer el papel que desempeñan al momento de querer regular a los asentamientos humanos; los antecedentes que muestran el acelerado crecimiento urbano en todo el país y particularmente del Distrito Federal, haciendo énfasis en los antecedentes que refieren a la legislación que existió en materia de asentamientos humanos, así como de algunas instancias gubernamentales que se crearon para tal fin. Posteriormente, se habló del marco jurídico vigente, a nivel Federal y del Distrito Federal, aplicable a los asentamientos humanos, teniendo claro que los ordenamientos legales estudiados no abarcan toda la legislación aplicable sino que se abordaron los que se consideraron de mayor importancia para esclarecer la forma en que son regulados los asentamientos humanos, el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano a efecto de determinar si existen en ellos deficiencias tales que representen causa suficiente para el surgimiento de los asentamientos irregulares. Finalmente, se presentaron algunas de las causas y consecuencias que tienen los asentamientos irregulares de manera general y en el Distrito Federal, pasando a estudiar algunas de las soluciones y resultados de su aplicación por parte de ciertas autoridades competentes en el Distrito Federal, además de presentar propuestas que pueden ayudar a minimizar el problema de los asentamientos irregulares pues es imposible hablar de soluciones absolutas, todo implica un proceso que debe estar bien conducido.

## Primera conclusión

**La planeación urbana es una disciplina que desafortunadamente hasta hace pocas décadas ha cobrado importancia como método para lograr un desarrollo urbano ordenado y sustentable.** En efecto, la planeación urbana vino a tenerse presente hasta que la comunidad internacional, especialmente los países latinoamericanos, se dio cuenta del acelerado y anárquico crecimiento de la mancha urbana, en particular de la presencia de asentamientos humanos irregulares, lo cual fue relativamente bueno pues se mostró la necesidad de tomar cartas en el asunto e intentar frenar esta circunstancia que sin duda causa y puede seguir

causando grandes problemas para el sostenimiento de una ciudad (por ejemplo falta o deficiencia en servicios y equipamiento urbanos).

### **Segunda conclusión**

**No es suficiente reconocer el alto grado de avance del problema de los asentamientos humanos irregulares, sino echar mano de los principios de la planeación urbana para que las acciones que se implementen sean congruentes con la realidad actual, los requerimientos poblacionales y la disponibilidad de recursos.**

Tal fue la situación de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que hasta la década de los setentas del siglo XX es como comenzó la verdadera preocupación por frenar el crecimiento de la mancha urbana y la presencia de asentamientos irregulares, pero nunca se aceptó que desde que dio inicio la transformación rural-urbana se antepusieron intereses políticos y económicos de un reducido grupo de poder antes que los requerimientos de la mayoría de la población nacional. Además, también debe admitirse que tales prácticas no se han abandonado y que para cubrirlas se han utilizado medidas que, si bien mantienen calmada a la población al cubrir aparentemente sus exigencias, no atacan las verdaderas causas de los asentamientos humanos irregulares.

### **Tercera conclusión**

**Respecto al problema de los asentamientos humanos irregulares, ha de decirse que evidentemente no es un problema exclusivo del Distrito Federal ni aislado, sino que es posible observarlo en varias zonas de la República Mexicana, principalmente en las grandes ciudades con notable auge económico pero que precisamente por ello las causas y sus repercusiones se extienden a otras zonas del país y de hecho puede afirmarse que más bien el problema no tiene su origen en las grandes ciudades sino en las zonas más rezagadas y olvidadas del territorio, cuya principal consecuencia es la expansión urbana horizontal y desordenada.**

### **Cuarta conclusión**

**Por tanto, no es posible atribuir totalmente el peso del problema de los asentamientos irregulares a la legislación sobre la materia urbana sino a la poca atención que ha tenido la situación de las áreas rurales, desconociendo sus necesidades, inquietudes, actividades y potencialidades.**

### Quinta conclusión

**Es clara la incapacidad del Gobierno Mexicano para determinar los factores que causan que la gente prefiera mudarse a las grandes ciudades y, peor aún, sabiéndolos no ha tenido la visión e interés para enfrentarlos.** Todo parece indicar que los avances tecnológicos que se observan en las grandes ciudades como el Distrito Federal, constituyen uno de los principales motivos por los que la gente de poblados rurales decide migrar a esas ciudades pues comparativamente estiman que su calidad de vida mejorará al no apreciar notables avances en el mismo sentido dentro de las áreas rurales.

### Sexta conclusión

Desafortunadamente, la realidad supera las expectativas porque no es novedoso saber que **cuando la gente que emigra del campo a la ciudad se encuentra con un escenario totalmente distinto, poco alentador y reducidas oportunidades de superación lo cual precisamente ha desembocado, entre otras circunstancias, en el desenvolvimiento de asentamientos irregulares.**

### Séptima conclusión

Considero que, en gran medida, **el problema de la migración masiva del campo a la ciudad tiene que ver con falsas apreciaciones de la realidad, donde los enfoques dados a ella por parte de las autoridades han repercutido negativamente logrando incrementar el fenómeno migratorio.** Lo anterior, significa que por décadas el Gobierno Mexicano ha dado prioridad al desarrollo de las grandes urbes en atención a cuestiones políticas y económicas, ya que se consideró más rentable invertir en el desarrollo tecnológico de las ciudades que en las áreas rurales porque ello aparentemente generaría un mayor crecimiento económico e inversión privada nacional y extranjera. Tal circunstancia lo único que produjo es una distribución desigual de la riqueza pues gran parte de los beneficios industriales y de servicios se destinaron a las ciudades, mientras que en el campo se agravó el índice de pobreza y explotación campesina.

### Octava conclusión

Es preciso tocar el tema de vivienda al desempeñar un papel importante en materia de asentamientos humanos. Como ya se dijo, al presentarse un acelerado crecimiento urbano es obvio que toda la gente que emigra del campo a la ciudad requiere de un espacio donde establecer su hogar, pero **al registrarse dicha migración en forma masiva la capacidad de respuesta del gobierno es débil pero por no haber tenido**

visión ni sabido prever las consecuencias de las decisiones tomadas, sino que en su momento lo que marcó (y continúa marcando) la pauta fueron intereses políticos y lucrativos de un selecto grupo de poder. Así, la exigencia de vivienda quedó en un segundo plano al dársele prioridad al desarrollo industrial, en este caso, del Distrito Federal toda vez que al ser la Capital y sede de los Poderes de la Unión no podía registrar atrasos con respecto a sus similares en países desarrollados, sobre todo con Estados Unidos de América.

#### **Novena conclusión**

Es prudente señalar que, si la decisión fue ponderar el desarrollo industrial de las ciudades como el Distrito Federal y ello requería de más mano de obra, lo lógico hubiera sido pensar que la llegada de gente a la ciudad traería una demanda más amplia de vivienda en virtud de que, por naturaleza, el ser humano sedentario busca establecerse definitivamente en el lugar que le provea las mejores condiciones de vida (por ejemplo una vivienda estable, ingreso fijo y redituable) y no tener que regresar a aquel lugar en el que sufre de múltiples carencias y que le hace más onerosa su subsistencia. Por tanto, **cualquier política de desarrollo social, especialmente de desarrollo urbano, debe plantearse la satisfacción de vivienda como objetivo base de forma tal que no exista duda sobre la seguridad jurídica de su tenencia.**

#### **Décima conclusión**

La migración masiva del campo a la ciudad ha propiciado que toda esa gente, al no contar con los recursos económicos suficientes para pagar los elevados costos de una vivienda ubicada a las cercanías de las fuentes de empleo, tenga que establecerse precariamente en la periferia de la Ciudad en terrenos no aptos para uso habitacional y mucho menos cubriendo los requisitos legales, ya que la mayoría de las ventas se hacen clandestinamente.

#### **Undécima conclusión**

Otra situación que provoca la expansión periférica de la Ciudad es que, **quienes son dueños de predios en las zonas referidas o logran obtener uno a su llegada, son sujetos a una fuerte presión del mercado inmobiliario e industrial** pues el desarrollo urbano bajo las circunstancias descritas hace más onerosa la permanencia de sus habitantes, por lo que consideran más redituable vender sus predios y establecerse en un lugar más barato que mantener sus tierras, pues por sí mismos no son capaces de

trabajarlas al no contar con recursos financieros para realizar actividades productivas y si no tienen manera de allegarse de los recursos mínimos para subsistir en ese medio, lo más viable es dejar su predio y mudarse a la periferia de la Ciudad.

#### **Duodécima conclusión**

**Entre las consecuencias de que el Gobierno Mexicano haya perdido el control sobre el suelo se encuentran haber dejado que el mercado inmobiliario tomara las riendas sobre el suelo para que éste determinara los costos de la tierra en función de las ganancias o aprovechamientos que se pudiesen obtener**, es más caro lo que es más rentable. El problema ha sido que empresas inmobiliarias y comerciales han acaparado el suelo urbano, o sea el suelo verdaderamente apto para habitar, toda vez que su objetivo es extender su mercado y actividades industriales que les procuren mayores ganancias lo que genera especulación. Si ello se aplica específicamente al caso del Distrito Federal, es la zona centro del territorio la que se ocupa en gran medida por industrias, comercio y otras fuentes de empleo, provocando que la gente que emigra a la Ciudad no encuentre un lugar barato ya que las zonas habitacionales, por encontrarse cerca de aquellos, tienen un elevado precio.

#### **Tredécima conclusión**

**En el proceso de expansión horizontal del Distrito Federal, la propiedad ejidal ha desempeñado un papel muy importante pues la rápida urbanización absorbió zonas ejidales a las zonas urbanas y potencialmente urbanas.** Esto ha significado la transformación de espacios rurales en espacios urbanos, lo cual es sumamente perjudicial productivamente hablando ya que tierras con alto grado de fertilidad se destinaron a usos urbanos (industriales o habitacionales) situación misma que literalmente es un desperdicio de tierras; además, implica también que la finalidad por la que se constituyó esta clase de propiedad ha perdido el sentido original al ya no tener esa función social.

#### **Decimocuarta conclusión**

Desafortunadamente, **el mecanismo mediante el cual los ejidos se han incorporado al suelo urbano se ha desarrollado en un marco de ilegalidad toda vez que los ejidatarios, violando la ley, han vendido sus parcelas a especuladores y fraccionadores para que entraran al régimen de propiedad privada**, quienes a su vez subdividieron esos terrenos para venderlos clandestinamente a familias que ni

siquiera eran ejidatarios, pero lo peor es que en varios casos las invasiones a tierras ejidales no se dan por la gente necesitada de una vivienda sino por aquellos especuladores y fraccionadores con el objeto de apropiarse de esas tierras y venderlas ilegalmente a esas familias necesitadas.

#### **Decimoquinta conclusión**

Después de que se da este proceso en que la especulación rige la capacidad de las personas para adquirir una vivienda cercana a los centros de trabajo y bajo las condiciones legales establecidas, resulta importante dilucidar qué sucede con esa plusvalía inmobiliaria de las tierras que, de acuerdo a las pautas del mercado inmobiliario, representan una posibilidad real de obtener ganancias. Pues bien, **las ganancias que obtienen los propietarios de tierras cuyo valor ha aumentado en función de su localización privilegiada cerca de centros de trabajo e industrias, han sido acumuladas en manos de unos cuantos lo que sin lugar a dudas provoca una distribución inequitativa de la riqueza al no fomentarse que ese capital sea repartido entre todos los sectores de la sociedad y se beneficie principalmente a los más pobres.**

#### **Decimosexta conclusión**

Particularmente hablando del Distrito Federal, cabría la pregunta de por qué actualmente se está alentando a la gente repoblar la zona centro de la Ciudad de México si se supone que había un congestionamiento tal que impedía su habitación, aunado a los altos costos inmobiliarios. Lo que sucede, como se explicó en su momento, es que entre los años treinta y cuarenta del siglo XX se impulsó desmesuradamente el desarrollo industrial de la Ciudad pero posteriormente, en la década de los setenta, disminuyó ese auge económico y aquel desarrollo industrial lo que se agravó con el terremoto de 1985, logrando el éxodo de gente a los alrededores de la Ciudad extendiéndola horizontalmente aún más. Por tanto, **cuando el Gobierno del Distrito Federal se dio cuenta del rápido e incontrolado crecimiento horizontal de la Ciudad, intentó tomar de nuevo el control del mercado inmobiliario de la zona centro implementando medidas tendientes a hacer atractiva dicha zona con su mejoramiento y la idea de aprovechar la infraestructura existente**, con base en dos premisas: 1) Lograr que la Ciudad de México no continúe su crecimiento horizontal, sino en todo caso su crecimiento vertical; y 2) Aprovechar la infraestructura existente lo cual puede significar un ahorro, pues aparte de que la población se distribuiría más

equitativamente no tendrían que hacerse gastos adicionales para proveer de infraestructura y otros servicios a nuevas colonias ubicadas en la periferia.

## PROPUESTAS PERSONALES

### Primera propuesta

**El problema de la acelerada y descontrolada urbanización en los Estados Unidos Mexicanos tiene que ser reducido de forma tal que no continúe la tendencia que indica que el ritmo de crecimiento de la población urbana es más rápido que el de la población nacional**, pues lo que se ha ocasionado es que las ciudades se expandan desordenadamente, aumente la demanda de vivienda y haya un mayor índice de desempleo urbano al no poderse cubrir la demanda de empleo para todos los migrantes del campo lo que, paradójicamente, no ha hecho que decrezca la tasa de crecimiento demográfico.

### Segunda propuesta

Para entender mejor las razones por las que en cierto territorio la dinámica urbana se comporta de diferente manera, **es indispensable hacer una análisis profundo que arroje cuáles son las condiciones imperantes en la actualidad en áreas minimizadas del país para que después se conjuguen y se puedan establecer patrones o puntos de referencia para la elaboración de planes y programas de desarrollo locales, regionales y nacionales**. Como se dijo en el apartado correspondiente a las propuestas de solución, es trascendental que las autoridades se den la tarea de implementar medidas que les permitan conocer fielmente la situación real de cada Municipio, Delegación, Estado y de todo el país, tanto en el aspecto físico o geográfico, como en los aspectos económico, social, cultural, laboral, por mencionar algunos rubros, de manera que se identifiquen las necesidades, inquietudes, potencialidades y actividades de cada grupo social pues así los planes y programas de desarrollo tendrán mayor impacto en su ejecución ya que atacarán las causas de los problemas y no las consecuencias.

### Tercer propuesta

Dado que la planeación urbana es un instrumento base para lograr un efectivo control del desarrollo urbano en virtud de que el Estado, al estar investido de autoridad, es el único que puede sancionar las conductas que atenten contra el cumplimiento de sus fines y erigirse como gran regulador del manejo de los recursos de que dispone, **es preciso que el Gobierno Mexicano retome con un profundo ánimo ordenador**

**los principios de la planeación urbana, considere las experiencias derivadas de desastres naturales** como el terremoto de 1985 o las múltiples inundaciones provocadas por fenómenos meteorológicos (huracanes) y, sobre todo, **se proponga conocer a fondo la realidad social, económica y geográfica del país, sin dejar de lado el aspecto legal utilizando más bien ese poder normativo para plasmar dichas realidades y principios y aplicándolo de forma transparente en beneficio de toda la sociedad.**

#### **Cuarta propuesta**

Lo que hizo y sigue haciendo falta es que el Gobierno Mexicano recuerde una premisa elemental para entender la dinámica urbana y es que las ciudades por sí mismas no son autosuficientes ya que carecen de autonomía alimentaria y sólo sobreviven en la medida que es posible extraer estos insumos del campo. Con esto, es evidente el grado de relevancia que cobra mantener en óptimas condiciones las áreas rurales en razón de que las ciudades dependen directamente de las actividades del campo, pero si el campo es descuidado tarde o temprano las repercusiones que tendrán en el desarrollo de las ciudades producirán más pobreza. Por tal motivo, **toda política sobre desarrollo nacional debe ir encaminada a que éste sea más integral y justo, en otras palabras, que los beneficios de la planificación sean para todas y cada una de las regiones del país dando preeminencia a las zonas más atrasadas para que lleguen el campo y la ciudad a un punto de equilibrio.**

#### **Quinta propuesta**

Existen dos situaciones convergentes vinculadas con la deficiente atención a las actividades del campo y son que en las áreas rurales no se prestan los apoyos necesarios para que la producción sea suficiente y sustentable ni tampoco en las zonas urbanas a quienes son propietarios de predios altamente productivos pero que carecen de recursos económicos para echar a andar proyectos de producción, dando lugar ambas situaciones a que la gente se establezca en las periferias de la Ciudad: unas por emigrar a ella y no poder pagar una vivienda en las zonas cercanas a las fuentes de empleo, y otras por estar dentro de las zonas cercanas a las fuentes de empleo pero no poder trabajar sus propias tierras al no contar con los recursos financieros necesarios y estar bajo la presión del especulativo mercado inmobiliario. Consecuentemente, el Gobierno Mexicano, en particular del Distrito Federal, debe valorar adecuadamente tales circunstancias y **apoyar más las actividades del campo para detener las migraciones masivas campo-ciudad y la pérdida**

**de suelo apto para uso habitacional o fines agrícolas con el pretexto de establecer más fuentes de empleo.**

#### **Sexta propuesta**

Entre las propuestas de solución al problema de los asentamientos irregulares periféricos está la reutilización o reciclamiento de edificios e infraestructura, sin embargo, puedo afirmar que el reciclamiento del suelo consolidado no es una solución de fondo al problema de los asentamientos humanos irregulares ya que no solamente se trata de dotar de vivienda a la gente de escasos recursos, sino de atacar las causas que orillan a esa gente establecerse de esa manera que, desde mi punto de vista, consisten en **propiciar una distribución más equitativa de la riqueza, otorgar mayores apoyos a los productores del campo y que el gobierno verdaderamente se erija como rector del mercado inmobiliario y controle correctamente la tenencia de la tierra y los usos de suelo.**

#### **Séptima propuesta**

La tarea que implica controlar y brindar seguridad sobre la tenencia de la tierra y los usos de suelo si bien no es fácil, dados los parámetros en que se desenvuelven las ciudades como el Distrito Federal, es trascendental para lograr que el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano se hagan de manera más equitativa, conforme a la disponibilidad de recursos económicos y naturales buscando un aprovechamiento sustentable. Asimismo, debe tenerse en mente que en países latinoamericanos como los Estados Unidos Mexicanos, la posibilidad de financiar grandes cantidades de vivienda es muy reducida pero ante el inminente desarrollo urbano acelerado **la mejor arma es que el Gobierno mantenga el control sobre el suelo, es decir, que sea el Gobierno el que indique las pautas para la tenencia y uso de suelo, no así el mercado inmobiliario que maneja los costos de la tierra de acuerdo a sus intereses lucrativos.**

#### **Octava propuesta**

Considero que la legislación nacional y del Distrito Federal es lo suficientemente amplia como para revertir los efectos del crecimiento urbano desordenado, lo que **hace falta es una mayor voluntad del Gobierno para aplicar correctamente esa legislación, voluntad que debe ir encaminada a enfrentar los problemas desde la raíz y no superficialmente**, como el caso de la regularización de la tenencia de la tierra o la constitución de reservas territoriales, **implementando medidas que permitan alcanzar la reducción**

del crecimiento demográfico, de la migración masiva campo-ciudad, de la dependencia de pocos centros productivos, acompañadas de un mayor crecimiento económico y una planificación más apegada a la realidad social.

#### Novena propuesta

Sin embargo, **al ser inminente el desarrollo urbano no queda más remedio que procurar que también la legislación de la materia sea eficaz y eficiente, es decir, que se aplique verdaderamente y que cumpla con las expectativas y necesidades de población de las ciudades**, pero sin dejar de lado las poblaciones rurales porque sin duda una mayor atención a éstas puede propiciar que se reviertan las tendencias aceleradas de crecimiento urbano, situación misma que por su cambiante dinámica queda fuera del alcance de una correcta planeación. Consecuentemente, es importante tener en cuenta que el fenómeno de urbanización no es un fenómeno estático, sino que cambia constantemente, a gran velocidad y escala.

#### Décima propuesta

Ahora más que nunca es necesario tomar las decisiones adecuadas para enfrentar el problema de los asentamientos irregulares, porque si se sigue dejando que avance tanto las repercusiones serán más graves como las soluciones más difíciles y de ningún modo podrá llevarse una vida sustentable en el Distrito Federal, tal y como se plasma en los diferentes ordenamientos legales, pues el medio ambiente continuará deteriorándose, seguirá el déficit de vivienda y servicios públicos, aumentará la delincuencia e inseguridad, entre otras circunstancias. Estoy convencida de que **una profunda evaluación de los instrumentos jurídicos vigentes y de la aplicación que se les ha dado pueden constituir el paso inicial para replantear la manera en que los Gobiernos Federal y del Distrito Federal deben conducir la política de desarrollo urbano.**

#### Undécima propuesta

Todas las metas planteadas para alcanzar ese desarrollo urbano ordenado y sustentable, deben estar respaldadas por una coherencia en el orden jurídico, es decir, que **todas las leyes, reglamentos, planes, programas y demás normativa sobre desarrollo urbano deben atender a las necesidades e inquietudes reales de la población, pero para ello es indispensable que todo ese orden jurídico se formule de tal manera que su ejecución se haga coordinadamente**, sin contradicciones, y sobre todo responda a dichas

exigencias de la sociedad. En este sentido, no cabe duda que entre más minimizado o localizado sea el estudio de cada región del país, se obtendrán mejores resultados en donde los Municipios o las Delegaciones para el caso del Distrito Federal, desempeñan un rol trascendental para lo cual se requiere que gocen de más autonomía legal y presupuestal a efecto de que les sea posible materializar los cometidos plasmados en ese marco jurídico.

#### **Duodécima propuesta**

Igualmente, **ha de abandonarse el excesivo tecnicismo en la elaboración de leyes, reglamentos, planes y programas**, dejando en términos secundarios cuestiones conceptuales, apreciaciones estrictamente físicas del problema de los asentamientos irregulares y las interrelaciones de los cuerpos legales, pues con ello la regulación se limita designar los usos compatibles para cada porción del territorio según sus características geográficas o ambientales. **Lo ideal, es que la formulación de todos esos cuerpos normativos tengan como eje la búsqueda de soluciones a los problemas sociales como el de vivienda, donde la localización de los usos de suelo, además de atender sus características físicas, atienda las preferencias de la población mismas que se desprenden de factores productivos o hasta culturales, pero teniendo muy en cuenta la compatibilidad entre una cosa y la otra.**

#### **Tredécima propuesta**

Ante ello, **no debe olvidarse que la participación de la ciudadanía es fundamental en ese proceso de diagnóstico social, pero aquí es muy importante que exista una cooperación bilateral entre gobierno y gobernados**, es decir, por un lado el gobierno debe diseñar e implementar las medidas adecuadas para impulsar la participación ciudadana y que ésta realmente proporcione los datos suficientes para que se conozca la situación social actual; al mismo tiempo, la ciudadanía no debe demostrar apatía en participar en este proceso, sino que debe tener en mente que exteriorizar sus inquietudes y necesidades ayudará, en este caso, a una mejor formulación de los planes y programas de desarrollo urbano, teniendo como resultado la posibilidad de que sus expectativas se cumplan si no inmediatamente, por lo menos a un mediano plazo.

#### **Décima cuarta propuesta**

Finalmente, en la búsqueda por resolver los problemas de las poblaciones con más carencias **se deben hacer a un lado la práctica y consentimiento de diseños urbanos distorsionados que se rigen por**

**los intereses lucrativos o políticos de unos cuantos,** sino que la elaboración de los planes y programas de desarrollo urbano deben tender a alcanzar la satisfacción máxima posible de las necesidades humanas sin que ello implique que hayan de limitarse los procesos sociales normales que marcan su crecimiento y desarrollo.

# BIBLIOGRAFÍA

## *Referencias bibliográficas*

1. AGUILAR, Adrián Guillermo (coordinador), *Urbanización, cambio tecnológico y costo social. El caso de la región centro de México*, Instituto de Geografía de la UNAM: CONACYT: Porrúa, México, 2003, 334p.
2. ALDRETE-HAAS, José Antonio, *La deconstrucción del Estado Mexicano. Políticas de Vivienda 1917-1988*, 1ª edición, Alianza editorial, México, 1991, 163p.
3. ANTÓN OLIVA, Ángel, *Derecho Urbanístico*, Ediciones del Centro de Estudios Financieros, Madrid-Barcelona, 1996.
4. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio, et. al., *Derecho y Planeamiento Urbano*, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1983, 478p.
5. BAZANT, Jan, *Asentamientos Irregulares. Guía de soluciones urbanas*, Trillas, México, 2004, 237p.
6. BENITEZ ZENTENO, Raúl y José Benigno Morelos (compiladores), *Grandes Problemas de la Ciudad de México*, Colección Desarrollo Urbano “Desafíos de una Gran Metrópoli”, 1ª edición, Plaza y Valdés editores, México, 1988, 292p.
7. BRAÑES, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2ª edición, México, 2000, 770p.
8. CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, *Introducción al Derecho Urbanístico*, 3ª edición, Tecnos, Madrid, 1997, 123p.
9. DÍAZ DÍAZ, Daniel y Manuel Perló Cohen (editores), *Retos y Propuestas. Ciudad de México*, Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994, 115p.
10. DWYER, D.J., Eduardo L. Suárez (traductor), *Población y Vivienda en el Tercer Mundo. Perspectivas sobre el Problema de Asentamientos Espontáneos*, 1ª edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, 290p.
11. GARZA, Gustavo (compilador), *Una década de planeación urbano-regional en México 1978-1988*, El Colegio de México: Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, 1ª edición, 1ª reimpresión, México, 1992, 482p.
12. GRAMMONT, Hubert C. de, y Héctor Tejera Gaona (coordinadores generales), “La sociedad rural mexicana frente al nuevo milenio”, *La nueva relación campo-ciudad y la pobreza rural*, Plaza y Valdez editores; UNAM; UAM; INAH, volumen II, México, 1996, 333p.
13. GUTIÉRREZ NÁJERA, Raquel, *Introducción al estudio del derecho ambiental*, 5ª edición, Porrúa, México, 2003, 601p.
14. LEMUS GARCÍA, Raúl, *Derecho Agrario Mexicano*, Porrúa, 8ª edición, México, 1996, 435p.
15. LÓPEZ RAMÓN, Fernando, *Estudios Jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Aranzadi, Pamplona, 1995, 228p.

16. PÉREZ ANDRÉS, Antonio Alfonso, *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*, Monografías Jurídicas, Instituto Universitario de Derecho Público “García Oviedo”: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales S. A.; Madrid- Barcelona, 1998, 826p.
17. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados, *Necesidades esenciales en México. Situación Actual y Perspectivas al año 2000*, Tomo 3 Vivienda, 4ª edición, Siglo Veintiuno editores y Coplamar, México, 1990, 367p.
18. QUINTANA VALTIERRA, Jesús, *Derecho Ambiental Mexicano. Lineamientos generales*, 3ª edición, Porrúa, México, 2005, 346p.
19. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Crisis Metropolitana en México*, Porrúa, México, 2005, 256p.
20. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental*, Porrúa, México, 2004, 258p.
21. SILVA-HERZOG FLORES, Jesús, et. al (directores), *Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Cometido del Poder Público en la Segunda Mitad del Siglo XX*, 1ª edición, México, 1977, 788p.
22. SOMS GARCÍA, Esteban, *La hiperurbanización en el Valle de México II*, Ensayos 15, Universidad Autónoma Metropolitana: Unidad Azcapotzalco, México, 1986, 124p.
23. UNIKEL, Luis y Andrés Necochea, *Desarrollo Urbano y Regional en América Latina. Problemas y políticas*, Lecturas 15, 1ª edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, 732p.
24. UNIKEL, Luis, en colaboración con Crescencio Ruiz Chiapetto y Gustavo Garza Villarreal, *El desarrollo urbano de México: Diagnostico e implicaciones futuras*, El Colegio de México, México, 1978, 476p.
25. ZORRILLA ARENA, Santiago, *50 años de política social en México. De Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid*, Limusa, México, 1988, 325p.

## **Referencias Jurídicas**

- ❖ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de febrero de 1917 y con última reforma publicada el 13 de noviembre de 2007.

## **Tratados Internacionales**

- ❖ Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Programa de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos relativo al Establecimiento de una Oficina en México, firmado el 2 y 10 de abril de 2003, aprobado por el Senado de la República el 9 de diciembre de 2003 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 2004
- ❖ Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Vivienda y Desarrollo de los Asentamientos Humanos (OLAVI) firmado el 14 de enero de 1982; aprobado por el Senado de la República el 29 de diciembre de 1982; ratificado por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos el 7 de abril de 1983; publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de junio de 1983

## **Legislación Federal**

- ❖ Ley de Expropiación publicada el 25 de noviembre de 1936 en el Diario Oficial de la Federación y con última reforma publicada el 04 de diciembre de 1997.

- ❖ Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 05 de enero de 1983, con última reforma publicada el 13 de junio de 2003
- ❖ Ley Federal de Entidades Paraestatales publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986 y con última reforma publicada el 21 de agosto de 2006
- ❖ Ley General de Asentamientos Humanos publicada el 21 de julio de 1993 en el Diario Oficial de la Federación, con última reforma al 05 de agosto de 1994
- ❖ Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 y con última reforma publicada el 05 de julio de 2007
- ❖ Estatuto Orgánico de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 junio de 2000.

### ***Legislación Estatal***

- ❖ Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Campeche el 22 de diciembre de 1993.
- ❖ Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Quintana Roo el 15 de junio de 1998.
- ❖ Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el 30 de junio de 1995.
- ❖ Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza el 26 de julio de 1994 y con última reforma publicada el 20 de marzo de 2001.
- ❖ Ley de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano para el Estado de Nayarit, publicada en la Tercera Sección del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nayarit el 19 de Mayo de 1999.
- ❖ Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial n° 26, Sección I, tomo CI, el 24 de junio de 1994, con última reforma publicada el 21 de febrero de 2003.
- ❖ Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 02 de julio de 1993 y con última reforma publicada el 14 de febrero de 2007.
- ❖ Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 07 de octubre de 1997
- ❖ Ley para el Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tamaulipas el 03 de febrero de 2006, con última reforma al 26 de octubre de 2006.
- ❖ Ley de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Estado de Tabasco, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Tabasco, número 4371, el 01 de agosto de 1984.
- ❖ Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango el 06 de junio de 2002.

- ❖ Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla el 13 de marzo de 2003.
- ❖ Ley para la Regularización de los Asentamientos Humanos Irregulares del Estado de Querétaro, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Querétaro el 20 de julio de 2007.
- ❖ Ley de Ordenamiento Territorial de los Asentamientos Humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el 03 de marzo de 1999 y con última reforma publicada el 18 de abril de 2007.

#### ***Legislación del Distrito Federal***

- ❖ Estatuto de Gobierno del Distrito Federal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994 y con última reforma publicada el 14 de octubre de 1999.
- ❖ Código Penal para el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de julio de 2002 y con última reforma publicada el 08 de enero de 2008.
- ❖ Ley Ambiental del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000 y con última reforma publicada el 21 de junio de 2006.
- ❖ Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 26 de enero de 1996 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.
- ❖ Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2000.
- ❖ Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de diciembre de 1998 y con última reforma publicada el 30 de abril de 2007.
- ❖ Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 24 de Abril de 2001 con última reforma publicada el 09 de enero de 2006.
- ❖ Manual Administrativo de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 01 de abril de 2002.

#### ***Reglamentos***

- ❖ Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Ordenamiento Ecológico publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de agosto de 2003.
- ❖ Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 14 de mayo de 2002.
- ❖ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre de 2000 y con última reforma publicada el 11 de enero de 2008.
- ❖ Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2004.

### ***Legislación de Argentina***

- ❖ Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, disponible en Internet [http://www.legislatura.gov.ar/1legisla/constcba.htm#\\_Toc405121807](http://www.legislatura.gov.ar/1legisla/constcba.htm#_Toc405121807), consultada el 15 de febrero de 2008.
- ❖ Ley N° 71 Plan Urbano Ambiental, publicada en el Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires número 564 el 04 de noviembre de 1998.

### ***Legislación de España***

- ❖ Ley del Suelo de la Comunidad Autónoma de Madrid, disponible en Internet <http://www.lexjuridica.com/doc.php?id=663&cat=247>, consultado el 07 de febrero de 2008

### ***Referencias electrónicas***

- ❖ “Asentamientos irregulares en el suelo de conservación del Distrito Federal”, México, Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial del Distrito Federal, 2003, disponible en Internet <http://www.paot.org.mx/seminario/asentamientos.pdf>, consultado el 20 de mayo de 2007
- ❖ [http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho\\_urban%C3%Adstico](http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_urban%C3%Adstico), consultado el 03 de septiembre de 2007
- ❖ PEDRO V. CASTRO MARTÍNEZ, et. al., “Qué es una ciudad?, aportaciones para su definición desde la prehistoria”, en Revista *Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, disponible en Internet [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(010\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(010).htm), consultado el 19 de noviembre de 2007.
- ❖ <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=9>, consultado el 28 de febrero de 2008.
- ❖ <http://www.corett.gob.mx/>, consultado el 12 de marzo de 2008.

### ***Informes del Jefe de Gobierno del Distrito Federal***

- ❖ <http://www.comsoc.df.gob.mx/documentos/Ant/2info04.html>, consultado el 02 de marzo de 2008
- ❖ <http://www.comsoc.df.gob.mx/documentos/Ant/4infoanu.html>, consultado el 02 de marzo de 2008
- ❖ [http://www.comsoc.df.gob.mx/documentos/Ant/v\\_informeencinas.html](http://www.comsoc.df.gob.mx/documentos/Ant/v_informeencinas.html), consultado el 02 de marzo de 2008
- ❖ <http://www.comsoc.df.gob.mx/documentos/Ant/4info05.html>, consultado el 02 de marzo de 2008
- ❖ <http://www.comsoc.df.gob.mx/documentos/Ant/2info06.pdf>, consultado el 02 de marzo de 2008
- ❖ [http://www.comsoc.df.gob.mx/documentos/Ant/4Informe\\_TrimestralFinal.pdf](http://www.comsoc.df.gob.mx/documentos/Ant/4Informe_TrimestralFinal.pdf), consultado el 02 de marzo de 2008

### ***Informes de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda***

- ❖ [http://www.seduvi.df.gob.mx/informesdetrabajo/descargas/3er\\_informe.pdf](http://www.seduvi.df.gob.mx/informesdetrabajo/descargas/3er_informe.pdf), consultado el 02 de marzo de 2008
- ❖ [http://www.seduvi.df.gob.mx/informesdetrabajo/descargas/4o\\_informe.pdf](http://www.seduvi.df.gob.mx/informesdetrabajo/descargas/4o_informe.pdf), consultado el 02 de marzo de 2008

- ❖ [http://www.seduvi.df.gob.mx/informesdetrabajo/descargas/5o\\_informe\\_anual.pdf](http://www.seduvi.df.gob.mx/informesdetrabajo/descargas/5o_informe_anual.pdf), consultado el 02 de marzo de 2008
- ❖ [http://www.seduvi.df.gob.mx/informesdetrabajo/1er\\_informe\\_2006.html](http://www.seduvi.df.gob.mx/informesdetrabajo/1er_informe_2006.html), consultado el 02 de marzo de 2008

***Informes de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial***

- ❖ <http://paot.org.mx/centro/paot/informe2003/index.html>, consultado el 02 de marzo de 2008.
- ❖ <http://paot.org.mx/centro/paot/informe2004/index.html>, consultado el 02 de marzo de 2008.
- ❖ <http://paot.org.mx/centro/paot/informe2005/index.html>, consultado el 02 de marzo de 2008.
- ❖ <http://paot.org.mx/centro/paot/memoria/index-6.html>, consultado el 02 de marzo de 2008.