



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo**  
**Facultad de Arquitectura**  
**Desarrollo Urbano y Regional**

TITULO

**LA PROBLEMÁTICA DE LA INTEGRACIÓN URBANA DEL  
ASENTAMIENTO IRREGULAR “EJIDO DE GUADALUPE” Y  
LAS CONSECUENCIAS EN SU ENTORNO.**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN URBANISMO

PRESENTA

**ARQ. JUAN PABLO URBAN DRUMOND**

TUTOR

**MTRO. VÍCTOR CHÁVEZ OCAMPO**  
*FACULTAD DE ARQUITECTURA*

SINODALES

**DR. JORGE FERNANDO CERVANTES BORJA**  
*FACULTAD DE ARQUITECTURA*

**DR. EDUARDO MAURILIO RAMÍREZ FAVELA**  
*FACULTAD DE ARQUITECTURA*

**DR. FELIPE ALBINO GERVACIO**  
*FACULTAD DE ARQUITECTURA*

**MTRO. JOSE CASTORENA SÁNCHEZ GAVITO**  
*FACULTAD DE ARQUITECTURA*

CIUDAD DE MÉXICO, MAYO DEL 2016



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **Dedicatorias**

*Dedicado a mi Padre Miguel Ángel Isaac Urbán Vega, que siempre creyó en lo que hacía y me apoyo hasta el final, haciendo de mí una buena persona.*

*Que desarrollando este trabajo tuve muchos recuerdos de cuando hablabas de ejidos y terrenos, tu pasión...*

*Para ti Papá, en donde quiera Dios estés...*



## Contenido

INTRODUCCIÓN.....	11
I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE REFERENCIA.....	14
1.1. Expansión Urbana y origen de los asentamientos humanos irregulares. ....	14
1.1.1. Procesos de la expansión urbana y sus efectos. ....	14
1.1.2. La problemática en la planeación urbana. ....	20
1.2. Tenencia de la Tierra .....	22
1.2.1. Que es la Tenencia de la tierra.....	22
1.2.2. Formas de propiedad o Tenencia de la tierra.....	23
1.2.3. Mercado Irregular del suelo. ....	24
1.2.4. Asentamientos Humanos irregulares en propiedad Social.....	25
1.3. Asentamientos Humanos Irregulares.....	26
1.3.1. Aspectos generales de los asentamientos humanos irregulares.....	26
1.3.2. Producción de Suelo Urbano.....	28
1.3.3. Producción de vivienda.....	30
1.3.4. Irregularidad Dominial.....	31
1.3.5. Irregularidad Urbana.....	31
1.3.6. Consolidación urbana en zonas irregulares.....	33
1.3.7. Aspectos sociales de los asentamientos humanos irregulares. ....	34
1.3.8. Conservación Ecológica. ....	37
1.4. Panorama general de la regularización integral de asentamientos humanos irregulares en México.....	37
1.4.1. La regularización Integral Urbana.....	40
1.4.2. La regularización desde el enfoque de la autoridad. ....	42
1.4.3. Modelo análogo de programa integral de regularización con ejecución actual. 44	
1.5. Marco legal de la planeación urbana y regularización del suelo en México. ....	48
1.5.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	48
1.5.2. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.....	49
1.5.3. El Plan Nacional de Desarrollo. ....	49
1.5.4. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.....	52
1.5.5. Ley de Planeación. ....	54
1.5.6. Ley de Vivienda. ....	55
1.5.7. Ley General de Asentamientos Humanos. (LGAH).....	57

1.5.8.	Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México. ....	59
1.5.9.	IMEVIS, Instituto Mexiquense de la Vivienda Social. ....	63
1.5.10.	Áreas Naturales Protegidas del Estado de México.....	65
1.5.11.	Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México. ....	66
1.5.12.	La Ley Orgánica Municipal del Estado de México. ....	67
1.5.13.	La Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios. ....	68
1.5.14.	Plan de Desarrollo Municipal de Cuautitlán Izcalli 2013-2015.....	69
1.5.15.	Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) .....	70
1.5.16.	Ley Agraria. ....	73
1.5.17.	Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. (FIFONAFE) .....	75
1.5.18.	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente.....	76
1.5.19.	Presupuesto de Egresos de La Federación. (PEF) .....	77
1.5.20.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. ....	78
1.5.21.	Regiones socioeconómicas IV y XIV. ....	79
II.	SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA ZONA DE ESTUDIO.....	81
2.1.	Contexto de los asentamientos irregulares en Cuautitlán Izcalli.....	81
2.2.	Análisis Jurídico de la situación actual.....	84
2.3.	Delimitación del tema de estudio. ....	86
2.4.	Justificación del tema. ....	87
2.5.	Objetivos .....	87
2.5.1.	Objetivo general.....	87
2.5.2.	Objetivos específicos.....	87
2.6.	Planteamiento del Problema. ....	88
2.7.	Hipótesis.....	90
III.	DIAGNOSTICO DEL ASENTAMIENTO IRREGULAR “EJIDO DE GUADALUPE”. ....	91
3.1.	Origen del asentamiento irregular y cronología de su crecimiento. ....	91
3.1.1.	Inicio del conflicto. 1979 .....	91
3.1.2.	Creación del Centro de Población “Ejido de Guadalupe”. 1988 .....	91
3.1.3.	Adquisición de las tierras a favor del municipio de Cuautitlán Izcalli. 1987... ..	92
3.1.4.	Invasión Irregular. 1980 - 2010.....	92
3.1.5.	Patrón de Ocupación en 15 años de la zona de estudio. ....	93
3.2.	Tenencia de la tierra.....	96
3.3.	Perfil socioeconómico de la población de la zona de estudio. ....	98

3.3.1.	Crecimiento demográfico local.....	98
3.3.2.	Empleo.....	100
3.3.3.	Ocupación e Ingresos.....	100
3.3.4.	Grado de Escolaridad.....	101
3.4.	Infraestructura urbana.....	102
3.4.1.	Infraestructura Hidráulica.....	102
3.4.2.	Infraestructura Sanitaria.....	102
3.4.3.	Infraestructura Vial.....	103
3.4.4.	Sistema de Transporte.....	104
3.4.5.	Infraestructura Eléctrica.....	105
3.5.	Servicios públicos.....	106
3.5.1.	Seguridad Pública.....	106
3.5.2.	Recolección de Desechos Sólidos.....	107
3.5.3.	Imagen Urbana.....	107
3.6.	Síntesis de la problemática.....	109
IV.	BASES PARA EL MODELO DE REGULARIZACIÓN URBANA SISTÉMICA (RUS).	
	113	
4.1.	Un enfoque sistémico.....	114
4.1.1.	Clases de sistemas.....	114
4.1.2.	Componentes de un sistema.....	115
4.1.3.	Modelos y simulación para el análisis de sistemas.....	115
4.1.3.1.1.	Simulación de un sistema.....	115
4.1.3.2.	Modelo.....	115
4.1.3.3.	Clasificación de los modelos.....	116
4.1.3.4.	Metodología para la construcción y validación de modelos.....	116
4.2.	Definición de los componentes del sistema.....	117
4.2.1.	Características del modelo RUS.....	118
4.2.2.	Matriz FODA por elemento del modelo RUS.....	119
4.2.3.	Síntesis de Análisis FODA.....	122
4.3.	Formulación de Estrategias – Metas de los elementos del modelo RUS.....	123
4.3.1.	Regularización Dominial.....	124
4.3.2.	Regularización Urbana.....	129
4.3.3.	Regularización Ambiental.....	141
1.1.	Esquemmatización del modelo RUS.....	146

CONCLUSIONES.....	147
Bibliografía.....	151
ANEXOS.....	153
ANEXO 1.....	153
ANEXO 2.....	155

## Lista de Imágenes

Imagen 1. Crecimiento concéntrico y expansión en vialidades principales. ....	16
Imagen 2. Ciudad media, absorción de poblados circundantes e inicio de corredores urbanos. ....	17
Imagen 3. Metropolización de la mancha urbana e inicio de dispersión. ....	18
Imagen 4. Fortalecimiento de subcentros urbanos y decaimiento social y económico del centro histórico.....	19
Imagen 5. Asentamiento humano irregular "Ejido de Guadalupe", auto segregación. Año 2015. <i>Fuente: Google Earth</i> .....	35
Imagen 6. Desarrollo residencial "Bosque Real, Country Club", segregación voluntaria. Año 2015. <i>Fuente: Google Earth</i> .....	36
Imagen 7. Objeto de la investigación. <i>Fuente: Elaboración propia</i> . ....	88
Imagen 8. . Asentamiento irregular "Ejido de Guadalupe", año 2000. <i>Fuente: Google Earth</i> .....	93
Imagen 9. Asentamiento irregular "Ejido de Guadalupe", año 2005. <i>Fuente: Google Earth</i> .....	94
Imagen 10. Asentamiento irregular "Ejido de Guadalupe", año 2010. <i>Fuente: Google Earth</i> . ....	95
Imagen 11. Asentamiento irregular "Ejido de Guadalupe", año 2015. <i>Fuente: Google Earth</i> . ....	96
Imagen 12. Actualmente no existe una red sanitaria en la zona, lo que propicia en construir redes improvisadas que desalojan las aguas residuales al Lago de Guadalupe o bien a fosas séptica precarias..	103
Imagen 13. Se muestra en la imagen el tipo de vialidad precaria existente en la zona de estudio, terracerías en su totalidad sin ningún trazo que respete secciones viales sin funcionalidad.....	104
Imagen 14. La zona se encuentra electrificada derivado de una autogestión de la población con la CFE en razón a un convenio de beneficio bilateral. ....	106
Imagen 15. La imagen muestra enfrentamiento entre pobladores y la policía local, originado por intento de desalojo del asentamiento irregular. ( <i>Fuente: Periódico La Verdad punto por Punto, 2010</i> ).....	107
Imagen 16. . Imagen urbana típica del asentamiento humano irregular del "Ejido de Guadalupe" en el Lago de Guadalupe. ....	109
Imagen 17. Modelo sistémico de Regularización Urbana Sistémica (RUS). <i>Fuente: Elaboración propia</i> . ....	118
Imagen 18. Ruta crítica para gestión y asignación de recursos estatales o federales. Fuente: Elaboración propia.....	132
Imagen 19. Modelo final de Regularización Urbana Sistémica (RUS).....	146



## Lista de Planos

Plano 1. Regiones Socioeconómicas de Estado de México. <i>Fuente: Plan Estatal de Desarrollo Urbano.....</i>	80
Plano 2. Los trece pueblos que dan origen al municipio de Cuautitlán Izcalli, Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli, 2013.....	81
Plano 3. Asentamientos Humanos Irregulares en Cuautitlán Izcalli. <i>Fuente: Elaboración propia con imagen de Google Earth.....</i>	83
Plano 4. Ubicación del asentamiento irregular. <i>Fuente: Elaboración propia con imagen de Google Earth. ....</i>	84
Plano 5. Tenencia de la Tierra en la zona de conflicto. <i>Fuente: Elaboración propia con imagen de Google Earth.....</i>	97
Plano 6. Polígonos para regularización dominial. ....	153

## Lista de Tablas

Tabla 1. Programas de Regularización según niveles de gobierno y tipo en América Latina. <i>Fuente: Nora Clichevsky.....</i>	44
Tabla 2. Crecimiento y población. <i>Fuente: INEGI 2010.....</i>	99
Tabla 3. Grandes Grupos de Edad. <i>Fuente: INEGI 2010 y datos obtenidos de encuestas.....</i>	99
Tabla 4. Tipos de Empleo de la población del asentamiento irregular. <i>Fuente: datos obtenidos en campo..</i>	100
Tabla 5. Crecimiento y población. <i>Fuente: PDUM Cuautitlán Izcalli.....</i>	101
Tabla 6. Matriz FODA de regularización dominial. <i>Fuente: Elaboración propia. ....</i>	119
Tabla 7. Matriz FODA de regularización Urbana. <i>Fuente: Elaboración propia.....</i>	120
Tabla 8. . Matriz FODA de regularización Urbana. <i>Fuente: Elaboración propia. ....</i>	122
Tabla 9. Estrategias para formular acciones y objetivos en base los elementos del sistema. <i>Fuente: Elaboración propia. ....</i>	123
Tabla 10. Cuadro de relación estrategia-metas para aspectos dominiales. <i>Elaboración propia.....</i>	124
Tabla 11. Características de polígono de propiedad social.....	125
Tabla 12. Procedimiento de regularización de la tenencia de la tierra en propiedad social. ....	126
Tabla 13. Metas a obtener del procedimiento. <i>Fuente: Elaboración propia. ....</i>	127
Tabla 14. Características de polígono de propiedad pública.....	128
Tabla 15. Metas a obtener del procedimiento. <i>Fuente: Elaboración propia. ....</i>	129
Tabla 16. Cuadro de relación estrategia-metas para aspectos urbanos. <i>Fuente: Elaboración propia. ....</i>	130
Tabla 17. Metas a obtener del procedimiento. <i>Fuente: Elaboración propia. ....</i>	132
Tabla 18. Metas a obtener del procedimiento. <i>Fuente: Elaboración propia. ....</i>	134
Tabla 19. Metas a obtener del procedimiento. <i>Fuente: Elaboración propia. ....</i>	136
Tabla 20. Metas a obtener del procedimiento. <i>Fuente: Elaboración propia. ....</i>	139
Tabla 21. Metas a obtener del procedimiento. <i>Fuente: Elaboración propia. ....</i>	141
Tabla 22. Cuadro de relación estrategia-metas para aspectos ambientales. <i>Fuente: Elaboración propia. ..</i>	142
Tabla 23. Metas a obtener del procedimiento. <i>Fuente: Elaboración propia.....</i>	145

## **ACRÓNIMOS**

**AURIS** Instituto de Acción Urbana e Integración Social  
**CABIN** Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales  
**CPEUM** Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos  
**CONAGUA** Comisión Nacional del Agua  
**CONAPO** Consejo Nacional de Población  
**CONAVI** Comisión Nacional de Vivienda  
**CONEVAL** Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social  
**CORETT** Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra  
**DIFEM** Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de México  
**FAO** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura  
**FONADIN** Fondo Nacional de Infraestructura  
**FIFONAFE** Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal  
**INDAABIN** Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales  
**IFREM** Instituto de la Función Registral del Estado México  
**INEGI** Instituto Nacional de Estadística y Geografía  
**LA** Ley Agraria  
**LGAH** Ley General de Asentamientos Humanos  
**LGEEPA** Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente  
**OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos  
**ONU** Organización de las Naciones Unidas  
**PIB** Producto Interno Bruto  
**PND** Plan Nacional de Desarrollo  
**PNDU** Programa Nacional de Desarrollo Urbano  
**POETEM** Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México  
**RAN** Registro Agrario Nacional  
**SEDATU** Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano  
**SEDESOL** Secretaría de Desarrollo Social  
**SEGOB** Secretaría de Gobernación  
**SEMARNAT** Secretaría de Medio Ambiente y Recursos naturales  
**SRA** Secretaria de la Reforma Agraria  
**SUN** Sistema Urbano Nacional  
**ZMCM** Zona Metropolitana de la Ciudad de México  
**ZMVM** Zona Metropolitana del Valle de México



## INTRODUCCIÓN

En los planeaciones urbanas y programas de vivienda en las ciudades de América Latina regularmente son de tendencia excluyente y se deja fuera a un gran sector de la población, por lo que deriva en que este sector vulnerable tenga limitaciones para adquirir un patrimonio con certeza jurídica, siendo a veces su única opción real de tener acceso al suelo y la vivienda, los asentamientos irregulares.

Así, se ha convertido en una modalidad de producción de suelo urbano y vivienda que les permite dignificar parcialmente la calidad de vida a la que supuestamente tiene derecho cualquier ser humano, aun cuando el resultado de estos procesos de autoproducción y autoconstrucción estén definidos inicialmente por una expansión incontrolada fuera de toda normatividad urbana y se caracteriza por la precariedad del sitio y deformación del entorno.

La participación del Estado en esta problemática es esencial, ya que determina mediante distintos instrumentos de planeación como leyes, normas, programas etc., darle legitimidad a los asentamientos humanos, instrumentos que rigen la formalidad y regulación de la tierra en sus diferentes niveles de gobierno.

Ante este hecho ineludible, los instrumentos de planeación urbana se han perfeccionado desde hace varias décadas de su aplicación, teniendo un evento importante con la creación de la Ley General de Asentamientos Humanos en el año 1976<sup>1</sup>, legislación que se creó para atender la problemática situaciones que acontecían, consecuencia de varias décadas de desarrollo urbano en México y que no existía legislación relacionada al control de procesos de expansión urbana, aspectos socioeconómicos y ambientales que presenta el país en esa época, la cual definió objetivos específicos que debían de atenderse con prioridad en cualquier localidad o entidad del país.

---

<sup>1</sup> La nueva Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993, deroga a la de 1976.

El término de “irregular” se puede definir sencillamente como algo que esta fuera de ley o norma vigente del sitio donde se encuentra, hecho que se observa en diferentes zonas del país y que este fenómeno de “irregularidad” o “informalidad” de los asentamientos humanos no se puede controlar fácilmente ya que la necesidad de la población de escasos recursos pugna por obtener una porción de tierra que le permita construir una vivienda.

Si bien es cierto que la fisiografía del suelo condiciona la expansión de los asentamientos humanos y la lotificación del mismo, realmente lo que le da un valor agregado al suelo es la proximidad que se tiene con el equipamiento urbano, bienes, servicios, transporte publico etc., que potencia la invasión del suelo y que dependiendo de estos atributos es la velocidad con la que se expande y densifica cierta zona, lo que posteriormente lleva a una consolidación urbana.

La oferta laboral se encuentra principalmente en las ciudades y la gente busca vivir cerca de estos polos de atracción para disminuir gastos de transporte, viáticos etc., y tener un ahorro para educación, salud, recreación y vivienda.

Derivado de estos factores, las zonas que se ven afectadas por el desarrollo de estos fenómenos son la periferia de las ciudades o zonas metropolitanas, comportándose como polos de atracción de población de distintas características como; nivel económico, social, cultural etc., siendo los de menor poder adquisitivo en estar sentenciados a incorporarse a un asentamiento irregular, haciendo omisión de leyes y normas que regulan la utilización del suelo de forma licita.

La presente investigación tiene por objeto analizar la problemática en el proceso de ocupación del suelo que se manifiesta en la zona suroeste del municipio de Cuautitlán Izcalli que se llevó a cabo de forma irregular y la cual muestra una tendencia de consolidación, situación que se desarrolla próximo al centro de población principal y que se ha complementado de manera dependiente con los bienes y servicios que la ciudad provee.

Si no se atiende este fenómeno urbano a tiempo, puede llegar a convertirse en un proceso irreversible, sobre todo en los aspectos ambientales, por lo que se tiene que plantear un panorama en el cual todos los elementos que intervengan para el control y mitigación de este fenómeno de informalidad urbana, pueda atenderse y plasmarlo en los escenarios prospectivos de planeación urbana para así plantear estrategias y metas a corto y mediano plazo y reducir la segregación espacial, social y urbana y conservar el medio natural.

El diagnóstico del asentamiento humano irregular es parte importante de esta investigación, ya que partiendo de este se conoció la situación de la tenencia de la tierra, el perfil de la población, los servicios públicos, equipamiento urbano, límites del polígono que ocupan y otros aspectos de relevancia de los cuales se obtiene contexto real de la problemática que se tiene actualmente, ya que a pesar de que existen varios asentamientos irregulares en el municipio, cada uno de ellos cuenta con situaciones y características distintas.

Se concluye esta investigación, con la revisión de cada uno de los elementos que intervienen en la regularización del suelo, aspectos urbanos y ambientales, determinando estrategias y metas apoyadas de legislación vigente y programas afines y análogos cimentando así el modelo de ejecución para realizar una regularización urbana sistémica, que puede reflejar un beneficio en las condiciones de vida de la población y que además tenga un efecto positivo en su entorno, la localidad y la región en la que se encuentra.

## **I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE REFERENCIA.**

### **1.1. Expansión Urbana y origen de los asentamientos humanos irregulares.**

#### **1.1.1. Procesos de la expansión urbana y sus efectos.**

Los procesos de expansión en las ciudades en América Latina siguen un patrón similar; gran dinamismo y cambios permanentes en su estructura social y espacial. El crecimiento demográfico a partir de los años cuarenta es uno de los factores que impulso la consolidación de las ciudades y su expansión, esto en medida por la baja tasa de mortalidad y elevada tasa de fecundidad, aunado a que la población urbana comenzó a ser mayor que la rural, llegando a los años setenta a casi cuatro veces más de la población que se tenía principios de siglo<sup>2</sup>.

Durante la mitad del siglo XX con las políticas económicas de modernización e industrialización en México, la ciudades se vuelven las principales captoras de la población en el país, siendo las más importante las Ciudad de México, con esto y la consolidación como centro económico del país, las zonas periféricas fueron creciendo y así formando la zona metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), conurbándose con la ciudad central aquellos municipios que de cierta forma tenían una relación funcional urbana con la ciudad, consolidándose en casi cinco décadas antes de llegar al siglo XXI.

La expansión de la ciudades originada por los procesos de crecimiento de la población que buscaban la proximidad a equipamientos urbanos, bienes, servicios, trabajo etc., la periferia de las ciudades se ve en la situación de absorber las migraciones de la población, rurales en su mayoría, y se va reconfigurando la estructura urbana y los usos del suelo al paso de los años para tratar de amortiguar dicho crecimiento de la población, pero llega el punto en la que la ciudad central no es capaz de absorber más población y aquellos que no logran residir en la ciudad, comienzan a ocupar el suelo de la periferia, que en gran

---

<sup>2</sup> Juan Chackiel, "La Dinámica Demográfica en América Latina", CEPAL, Santiago de Chile, 2004, pp. 11-48

medida se hace de manera irregular por el tipo de predios que se eligen y derivado de este hecho refleja el planeamiento del desarrollo urbano, tendiendo a desarrollándose los asentamientos humanos irregulares.

De acuerdo a Bazant<sup>3</sup> el proceso de expansión-consolidación-expansión en el crecimiento de una ciudad es causado por la localización del equipamiento y servicios, la situación de los servicios y equipamiento entre los años 1950 y 1970 siguió el cono de las densidades, en donde el valor más alto de concentración se dio en la zona centro de la ciudad y se reflejó en una densidad menor en la periferias, con el sismo de 1985 la zona centro quedó sobre dotada de servicios y equipamiento y la población migro a zonas más seguras, siendo los poblados periféricos los que absorbieron dicha población.

La periferia que en su mayoría eran ejidos, comenzó a pasar de ser un suelo con uso rural a un suelo urbano, causado por los propietarios ejidales, que comenzaron a vender sin ningún tipo de restricción y normatividad en relación al ordenamiento urbano, omitiendo áreas de donación para servicio y equipamiento, vialidades, etc., dejando la nueva urbanización en un estado precariedad urbana. Derivado de esta situación, los gobiernos se ven en un conflicto para poder dotar de servicios públicos y equipamiento urbano ya que no existe el soporte legal, económico y espacial para realizarlo.

Se pueden determinar cuatro etapas<sup>4</sup> en el proceso de expansión de una ciudad, dentro de los cuales encontraremos el origen de los asentamientos humanos irregulares, describiéndose a continuación:

*Etapa 1: Mancha urbana de ciudad pequeña.* La población busca la proximidad al centro, en la que encuentran bienes, servicios y equipamiento urbano, utilizando

---

<sup>3</sup> Bazant Jan. "Periferias Urbanas, Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente", Ed. Trillas, México, 2009, pp. 29-41

<sup>4</sup> Bazant Jan (2008), *Procesos de consolidación y expansión urbana de bajos ingresos en las periferias*. Bogotá, Colombia. *Bitácora* 13, 2008. pp. 117-129



las vialidades como vector de crecimiento urbano, en su mayoría de modo irregular. (Figura 1)

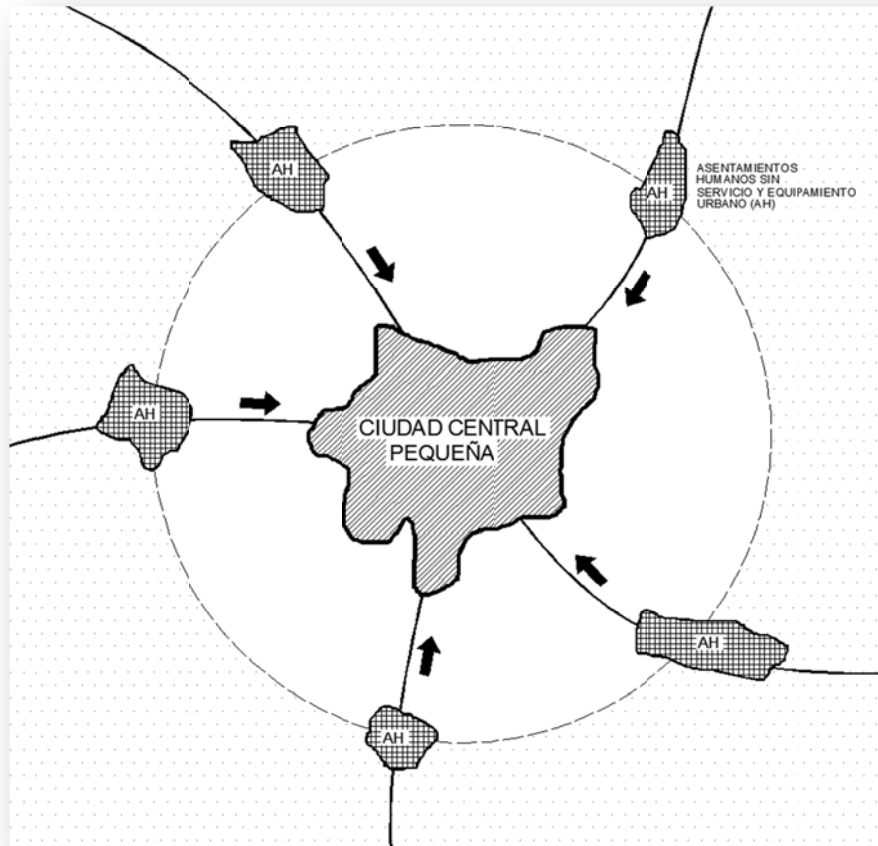


Imagen 1. Crecimiento concéntrico y expansión en vialidades principales.

**Etapa 2: Ciudad media, absorción de poblados circundantes e inicio corredores urbanos.** La mancha urbana se expande a los poblados contiguos ubicados en la periferia de la ciudad central y hay un cambio en las actividades económicas primarias a las secundarias y terciarias, estas últimas, se desarrollan en las ciudades, teniendo un proceso de urbanización ascendente y origen de los asentamientos humanos irregulares en los territorios rurales o intermedios así como de las áreas de conservación ecológica. (Figura 2)

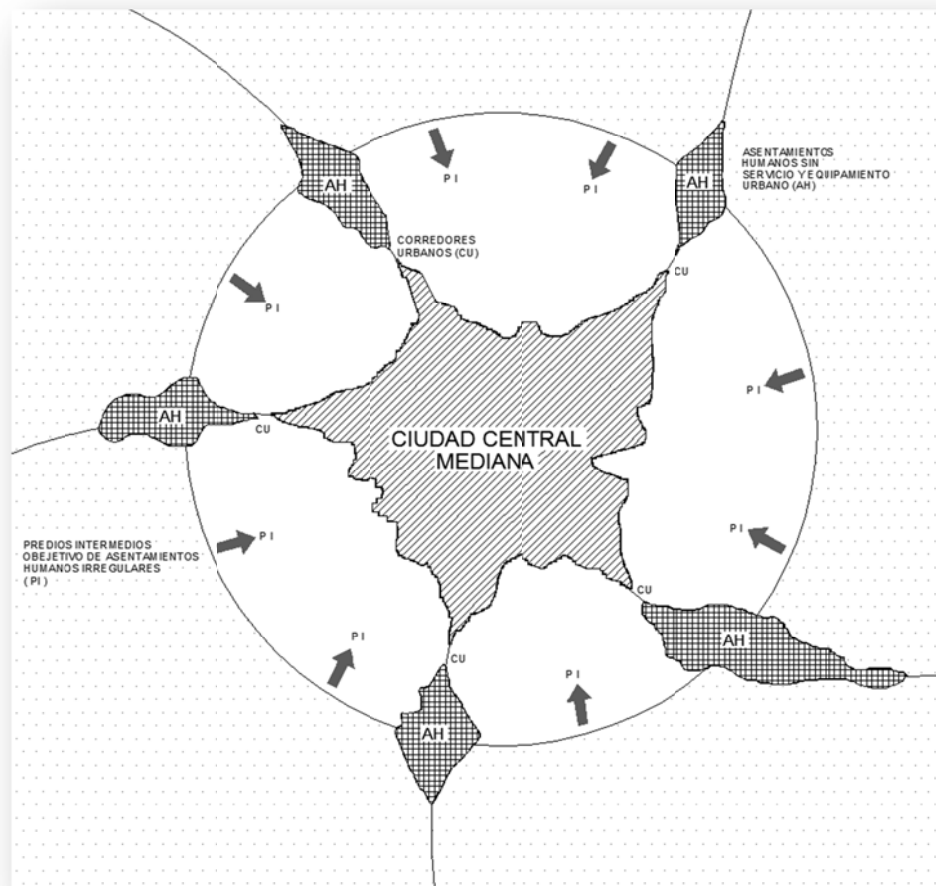


Imagen 2. Ciudad mediana, absorción de poblados circundantes e inicio de corredores urbanos.

***Etapa 3: Metropolización de la mancha urbana e inicio proceso de dispersión.***

Comienzan aparecer servicios y equipamiento urbano sobre las vialidades principales que llevan a la ciudad central para satisfacer la demanda de la población, de tal forma que, comienza aparecer los corredores urbanos. Los asentamientos humanos irregulares se acentúan en los baldíos intermedios.

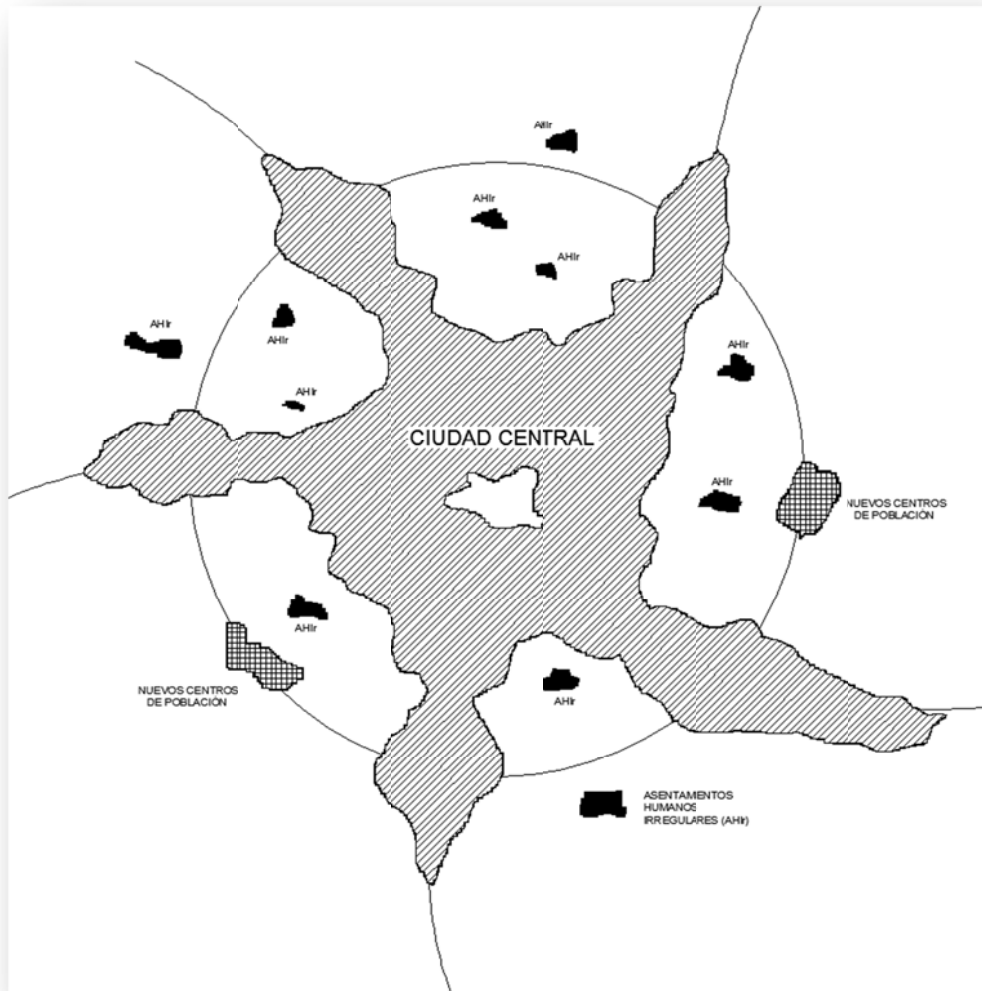


Imagen 3. Metropolización de la mancha urbana e inicio de dispersión.

**Etapa 4: Fortalecimiento de subcentros urbanos y decaimiento social y económico del centro histórico.** La consolidación urbana se ha dado y la vialidades regionales llegan a intersectarse con otras vialidades de menor importancia, el centro de la ciudad o “centro histórico” comienza a decaer y despoblarse, ya que muchos de los servicios y equipamientos urbanos ya no solo están en el centro sino también repartidos en toda la mancha urbana de la ciudad consolidada.



Imagen 4. Fortalecimiento de subcentros urbanos y decaimiento social y económico del centro histórico.

El explosivo crecimiento de los asentamientos irregulares se intensificó a finales de los años sesenta, derivado de cambios de políticas de urbanas y de vivienda en la Ciudad de México, con lo que el crecimiento hacia el oriente de la ciudad se incrementó<sup>5</sup> y posteriormente a la zona norponiente de la Ciudad de México en los municipios de Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán y Cuautitlán Izcalli, este último municipio formado en el año de 1973<sup>6</sup> por políticas urbanas, para formar una ciudad autosuficiente y que pudiera absorber la población que trabajaba en la Ciudad de México.

<sup>5</sup> Zona Oriente se refiere a Iztapalapa, Nezahualcóyotl, Ecatepec, Chalco y Chimalhuacán.

<sup>6</sup> Decreto número 50 de la Honorable XLV Legislatura del Estado de México, firmado el 22 de Junio de 1973, para la conformación del municipio 121 del Estado de México.

Derivado de las llamadas zonas metropolitanas, como se describe en la LGAH<sup>7</sup>, es el “*espacio territorial de influencia dominante de un centro de población*” y a su vez un centro de población lo define como “*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*”, la expansión urbana tiene una serie de efectos en la periferia de los centros de población de una modo que no se aprecia a simple vista y que gradualmente se van incorporando a los ciudades, en su mayoría con tendencia informal, y como tal, no están reconocidos legalmente y por tal motivo son excluidos de todo plan de desarrollo urbano municipal y sectorial (Bazant, 2008)<sup>8</sup>.

### **1.1.2. La problemática en la planeación urbana.**

Es importante señalar, que una de las funciones de los gobiernos es la de plantearse objetivos funcionales, espaciales, sociales, económicos y ambientales, estableciendo una planeación y administración de los recursos financieros y materiales que posee y así asignarlos a programas y acciones elaborados con base a estudios prospectivos definiendo los lineamientos de una planeación urbana que incluya varios aspectos que solucionen las necesidades de la ciudad a corto plazo y otras a mediano y largo plazo.

Como se mencionó, la ciudad crece dinámicamente y debido a esta razón dichos planes se tienen que estar actualizando de acuerdo a necesidades prioritarias y cambios en las situaciones del municipio, pero desafortunadamente los compromisos e intereses políticos<sup>9</sup>, estos instrumentos de planeación tienen una vigencia de tres años en el caso de los gobiernos municipales y de seis en los

---

<sup>7</sup> Ley General de Asentamientos Humanos, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

<sup>8</sup> Bazant Jan. “*Periferias Urbanas, Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*”, México, 2009. p.p. 139-151

<sup>9</sup> Se refiere a los partidos políticos que encabezan las administraciones públicas.

estatales. A consecuencia de esto, hay un desconocimiento real de las situaciones de los asentamientos humanos irregulares, eludiendo dicha situación, que se deja como un problema pendiente para las administraciones públicas que los suceden.

Es decir, estas “lagunas legales” y “vacíos administrativos” son aprovechados por sectores populares y movimientos sociales que se organizan para impulsar iniciativas de autogestión del hábitat, teniendo como resultado en casi todos los asentamientos humanos informales efectos adversos en las sociedad, el ambiente y la funcionalidad de los poblados al que están próximos, que lejos de promover una inserción social e integración urbana, ocurre todo lo contrario.

*“Las acciones que se emprenden son aisladas y desarticuladas entre sí, para responder a diferentes presiones, como puede ser una demanda de vivienda de un grupo social, un grave problema de congestión vehicular, una severa contingencia ambiental, una grave insuficiencia de servicios; siempre van atrás de los problemas, nunca los anticipan y, mucho menos, planean sus soluciones.”* (Bazant, 2001)<sup>10</sup>.

El resultado de iniciativas ambiguas, dispersas, aisladas y condicionadas políticamente, son reflejo de que no hay una verdadera planeación urbana y que las estrategias están fallando en contra, afectando las condiciones de vida de la población más vulnerable y con una constante devastación del medio natural, dependencia de bienes y servicios, degradación y marginación social. En conclusión, los programas y acciones que se plantean para prevenir, controlar y mitigar los asentamientos humanos informales o irregulares se dejan de lado cada ciclo de administración pública.

Ahora bien, muchas de las veces la nula participación de los actores sociales para dar opinión, proponer o plantear la problemática o necesidades que tiene la población en asentamientos irregulares en relación a la planeación urbana, al gobierno en turno le resulta oneroso y complicado otorgar infraestructura y equipamiento urbano, así como de servicios públicos, porque independiente del

---

<sup>10</sup> Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la ciudad de México. Bazant, Jan (2001), p.p. 225

costo elevado que esto implica, se atribuye plusvalía al espacio, elevando el valor de suelo en sus alrededores y lejos de mitigar los asentamientos humanos irregulares, se provoque una oferta del suelo irracional y posible blanco de oportunistas inmobiliarios o de organizaciones sociales, teniendo como resultado una estrategia equivocada para el control de los mismos, tal y como lo plantea (Jaramillo, 2009)<sup>11</sup>, con la noción de *Renta Absoluta Urbana*, en donde, los terrenos para tener el carácter de urbanos requieren estar dotados de infraestructura y servicios públicos urbanos (cualifica el espacio), los cuales no pueden ser producidos por el capital individual, generalmente se proveen por inversiones del gobierno, por lo que el capital promotor se enfrenta con una circunstancia externa a su dinámica, que no puede controlar.

En resumen, la autoproducción de suelo demanda infraestructura, equipamiento y servicios urbanos que la ciudad causal deberá de absorber en algún momento.

## **1.2. Tenencia de la Tierra**

### **1.2.1. Que es la Tenencia de la tierra.**

De acuerdo a la Ley Federal de la Reforma Agraria, esta expresión se refiere a las distintas formas de propiedad en que las personas físicas o morales se supeditan jurídicamente con la tierra, para los efectos de apropiación de los recursos y productos derivados de la tierra.

En un marco jurídico, se constituyen tres formas de tenencia de la tierra; la propiedad de la nación o federal, la propiedad social (ejidal y comunal) y la propiedad particular o privada, esto en relación al Artículo 27 de la CPEUM<sup>12</sup>, que establece que; *La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

---

<sup>11</sup> Parias Duran Adriana (2010), Reseña de "Hacia una teoría de la renta de suelo urbano, Jaramillo Samuel (2009), Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 151-161

<sup>12</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Última Reforma DOF 29-07-2010.*

El mismo artículo establece que 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.

### **1.2.2. Formas de propiedad o Tenencia de la tierra.**

De acuerdo a la FAO<sup>13</sup>, se plantean cuatro tipos o categorías de la tenencia de la tierra, las cuales son las siguientes:

Privada: Es el derecho que tiene un particular, persona física o moral, para usar, gozar y disponer de un bien, con las limitaciones establecidas en la normatividad, de acuerdo con las modalidades que dicte el interés público y de modo que no se perjudique a la colectividad. De conformidad con la CPEUMC, se determina un régimen triangular de propiedad, integrado por la propiedad privada, la propiedad pública y la propiedad social. La propiedad privada está sujeta principalmente a dos tipos distintos de limitaciones: la expropiación por causa de utilidad pública y las modalidades que dicte el interés público.

Comunal: puede existir un derecho colectivo dentro de una comunidad en que cada miembro tiene derecho a utilizar independientemente las propiedades de la comunidad. Por ejemplo, los miembros de ésta pueden tener derecho a llevar su ganado a un pastizal común.

De libre acceso: no se asignan derechos específicos a nadie, ni se puede excluir a nadie. En este contexto se suelen incluir las actividades marinas, en que el acceso a alta mar está generalmente abierto a todos; pueden incluirse también los pastizales, bosques, etc., cuando todos gozan de libre acceso a los recursos (una diferencia importante entre libre acceso y sistema comunal es que en virtud de

---

<sup>13</sup> FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.



este último quienes no son miembros de la comunidad están excluidos de la utilización de las áreas comunes).

Estatal: se asignan derechos de propiedad a una autoridad del sector público. Por ejemplo, en algunos países las tierras forestales pueden quedar bajo mandato estatal, sea el poder central o un gobierno descentralizado.

### **1.2.3. Mercado Irregular del suelo.**

El mercado de suelo en su modalidad de irregular, en específico para la vivienda en las ciudades, deriva de varias lagunas legales y desconocimiento de principios básicos de asentamientos humanos, por ejemplo en los núcleos agrarios la venta irregular de lotes para las familias de menores ingresos es muy elevada y generalmente ocupan una gran parte de la periferia de la ciudad, creando precarismo urbano, en donde los organismos de regularización de la tenencia de la tierra obliga el hecho de promover los procesos de regularización de los asentamientos irregulares, resolviendo los problemas sociales, políticos y jurídicos que se presenten, en donde también, se requieren otras maneras de regularización que simplifiquen, agilicen y tengan un resultado más próximo a las acciones y programas de regularización y evitar tantos pasos burocráticos que se tienen.

Otro problema que ocasiona el mercado irregular del suelo es que los municipios se ven obligados, en su mayoría, a invertir en la introducción de servicios en asentamientos irregulares ya que por el origen del mismo las familias asentadas no tienen ingresos suficientes para contribuir, y en muchas ocasiones las acciones demagógicas de ciertos políticos toman este acto para benéfico propio.

La autoconstrucción es un fenómeno que está implícito en los asentamientos humanos irregulares siendo de progreso lento derivado de la capacidad económica de las familias asentadas, además de que la gran mayoría de las familias no tienen acceso al crédito para el mejoramiento de su vivienda, por falta

de certeza jurídica del lote que habitan y por bajos ingresos que obtienen de informales, que además, no pueden demostrar sus ingresos.

#### **1.2.4. Asentamientos Humanos irregulares en propiedad Social.**

Anterior a la reforma del Artículo 27 de la CPEUM <sup>14</sup> y de la promulgación de la nueva Ley Agraria, las tierras del ejido y la comunidad eran de la Nación y los campesinos solo tenían derecho de trabajarla, además de que, la tierra de propiedad social no se podía vender, embargar, ni traspasar a terceros, pero el ejidatario podía ceder los derechos a un único sucesor.

Con la reforma a dicho artículo y la promulgación de la nueva Ley Agraria, son ahora los ejidos y comunidades los propietarios de las tierras, reconociéndoles derechos y la facultad de ejercerlos, que antes no permitía la Ley Federal de la Reforma Agraria, la cual se derogo a principios del año de 1992. Algo importante que hay que entender con estos cambios jurídicos, es que la Ley no promueve la venta de terrenos ejidales o comunales y tal decisión de venta o ceder los derechos parcelarios es un acto soberano e individual.

Después de la reforma al Artículo 27, las tierras son propiedad del ejido y de la comunidad, y la nueva Ley Agraria reconoce y reglamenta el derecho para decidir el destino de sus tierras haciendo compatibles la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y la protección al patrimonio de los campesinos, y siempre y cuando se cumpla lo estipulado en la Ley Agraria, los ejidatarios podrán vender o enajenar los derechos parcelarios a ejidatarios o vecindados del mismo núcleo agrario, adquirir el dominio pleno de su parcela y venderla.

En cuanto a los asentamientos humanos en ejidos, en el Artículo 64 de esta ley establece que el núcleo de población puede aportar tierras del asentamiento humano al municipio o entidad federativa correspondiente, únicamente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual se cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin.

---

<sup>14</sup> CPEUM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde hace setenta años, los procedimientos legales para liberar la propiedad social y poder facilitar distintos usos del suelo fueron: la creación y ampliación de los asentamientos humanos urbanos ejidales, la permuta y la expropiación por utilidad pública, que al día de hoy es aplicable. Pero ante todos estos ajustes de la ley, siempre se han desarrollado aspectos irregulares que propician la ilegalidad de los asentamientos humanos, tal es el hecho de la compraventa y la subdivisión de las tierras ejidales tanto por integrantes de los propios núcleos agrarios así como también de individuos o actores externos, aunado a esto, la cesión de suelo ejidal a más de un miembro por cada ejidatario, por lo cual desde hace cuarenta años la incesante acción de regularización de los asentamientos humanos irregulares sobre tierra de propiedad social se convirtió en uno de los capítulos más importantes de la política urbana para atender dicho fenómeno recurrente.

En el Estado de México, se creó el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS)<sup>15</sup>, como un organismo desconcentrado del gobierno estatal y paralelamente por el gobierno federal se crea la CORETT. De acuerdo a estudios urbanos en la década de los noventa los asentamientos humanos de origen irregular en la ZMCM se encontraban sobre suelo de propiedad social, siendo en su mayoría colonias populares y otras promovidas por institutos estatales sobre terrenos expropiados de este tipo de propiedad.

### **1.3. Asentamientos Humanos Irregulares.**

#### **1.3.1. Aspectos generales de los asentamientos humanos irregulares.**

Cuando se habla del fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, se relaciona a población con bajos ingresos económicos o populares, a las distintas formas de ocupación y apropiación del suelo y al análisis del sitio con su entorno,

---

<sup>15</sup> El 23 de septiembre de 2003, se publicó en la "Gaceta de Gobierno" No. 60, el Decreto No. 179, de la H. LIV Legislatura del Estado de México que creó el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS), con personalidad jurídica y patrimonio propio, abrogando la ley que creó a los Organismos Públicos Descentralizados Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM) y al Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), decretando en consecuencia la disolución y liquidación de estos, a partir de la fecha de su publicación.

ya que son resultado de la ilegalidad y no se someten a las normas jurídicas que regulan las relaciones de propiedad o las formas de producción del espacio urbano aplicables, de esto deriva la irregularidad, lo que se refiere a la ilegitimidad respecto de los órdenes urbano y legal vigentes y aplicables en determinada zona geográfica y se relaciona directamente con la precariedad de la vivienda que ahí se encuentra así como de la disponibilidad y calidad de los servicios y equipamiento urbano que dan función a la civilidad.

Los asentamientos irregulares generalmente son una alternativa directa para la población de bajos recursos y que no tienen la capacidad financiera para acceder al mercado inmobiliario formal o regular al suelo urbano. También se puede decir que este fenómeno es reflejo de autoridades y administraciones públicas que no han sabido manejar la situación y no proporcionan programas de vivienda o apoyos a este sector de la población. Por otro lado, el mercado irregular genera un tejido urbano lleno de problemas en varios aspectos, desde la accesibilidad, poca factibilidad de introducción de infraestructura urbana, con alto riesgo en la mayoría de las veces por el sitio en el que se ubica y una vulnerabilidad de medio ambiente muy notable.

De acuerdo a los revisiones de programas de regularización que se han realizado, los resultados arrojan que no se han resuelto el problema de acceso al suelo para el sector de la población más pobre y que además ha fomentado y fortalecido la producción de suelo ilegal por parte de oportunistas. La finalidad de obtener un lote irregular, es el acceso al suelo a bajo costo, la producción de vivienda en la modalidad de autoconstrucción y finalmente perseguir el objetivo de producción y obtención de los recursos colectivos que relacionan a la vivienda con la función urbana.

François<sup>16</sup> describe cinco formas en las que se dan los asentamientos humanos irregulares, en las cuales les atribuye ciertas características de acuerdo

---

<sup>16</sup> François Tomas. *Los asentamientos populares irregulares en las periferias urbanas de América Latina*. Ed. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. 1997, pp.17-43

a los procesos de ocupación y las condiciones que permiten que se consuma el fenómeno, por lo que de acuerdo al estudio menciona los siguientes:

- *Invasión de un terreno que los poderes públicos se niegan a regularizar; por ejemplo: lotes de alto valor, reserva ecológica; el objetivo de toda invasión de este tipo es forzar la mano de los responsables políticos, ya sea mediante la aceptación del hecho consumado o la reubicación en otro terreno.*
- *Atribuido a los poderes públicos, que anticipan una regularización, con el objeto de proporcionar más rápidamente una vivienda a miles de familias.*
- *Ocupación sufrida, pero sin que exista una verdadera voluntad de resistencia, ni por parte de los propietarios, ni por parte de las autoridades públicas.*
- *Organización del fraccionamiento por los propietarios o los propios beneficiarios del suelo, con la complicidad más o menos activa de los responsables políticos.*
- *Intervención de un fraccionador intermediario, el cual sólo comienza sus operaciones cuando sus contactos le permiten esperar cuando menos la indiferencia de los propietarios y de la fuerza pública.*

En resumen se pueden mencionar varios aspectos que estimulan la ocupación ilegal del suelo y por ende la generación de los asentamientos humanos irregulares, tales como; población con bajos recursos, acceso a vivienda de interés social, rentabilidad del mercado formal del suelo, intereses políticos, planificación urbana anacrónica, vinculación urbana disfuncional, segregación socioespacial y un marco legal inofensivo e ineficiente para prevenir, controlar y mitigar el fenómeno.

### **1.3.2. Producción de Suelo Urbano.**

Como se mencionó en el apartado anterior, después de las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional y la promulgación de la nueva Ley Agraria, existen dos vías jurídicas para regularizar los asentamientos irregulares en suelo de propiedad

social: la expropiación y el reconocimiento del derecho de los avecindados y posesionarios por parte de la Asamblea Ejidal.

La Asamblea Ejidal constituye la autoridad máxima del núcleo agrario y la ley le confiere la facultad de solicitar la titulación de los solares urbanos a favor de cada ejidatario, avecindado y posesionario, pero también, las dos modalidades pueden ser aplicadas a terrenos no ocupados, dando así otra alternativa de incorporación regulada de tierras de origen social al desarrollo urbano de una localidad o entidad. También es posible cambiar el régimen de propiedad social a privada mediante la adopción del dominio pleno de la parcela y la aportación de tierras de uso común para constituir sociedades mercantiles, que estas últimas modalidades permiten incorporar el suelo de los núcleos agrarios a usos urbanos en forma regulada consideradas integralmente en los planes y programas locales vigentes en materia urbana de asentamientos.

Esencialmente ante una problemática por la tendencia informal de los mercados de suelo en la periferia de las ciudades y las dificultades para la regularización de la tenencia de la tierra, al paso de los años se han planteado nuevos criterios y esquemas para la incorporación de terrenos y llevar el desarrollo urbano en los términos que reconoce el marco jurídico vigente, ya que la dispersión y falta de claridad en las facultades de autoridades en cualquiera de sus niveles de gobierno, por lo regular no garantizan una continuidad de planes urbanos planteados, lo que permite como se ha mencionado, en una instrumentación estéril que permite la práctica de negociaciones ambiguas entre autoridades y desarrolladores o particulares con matices negativos al desarrollo urbano con autorización de proyectos urbanos que no cumplen plenamente las leyes y normas aplicables vigentes, que lo único que refleja es la mala planeación, muy alejada de realidad urbana y necesidades de la población, causando una afectación en la calidad de vida de la población, resumido en la ausencia de coordinación de autoridades, la falta de aplicación del marco jurídico vigente y en el pragmatismo de las gestiones en la autorización de proyectos urbanos, aun cuando en su mayoría son terrenos ejidales.

### 1.3.3. Producción de vivienda.

Una característica principal de la vivienda en los asentamiento humanos irregulares es la autoproducción progresiva, el autofinanciamiento (se refleja en una construcción lenta), libertad normativa de construir y el ajuste del espacio de acuerdo al crecimiento de la familia que ahí habita. Todo lo contrario sucede con la vivienda formal, en la cual los términos normativos para construcción y crecimiento están definidos y tienen sustento jurídico.

Si se planeara adecuadamente la ocupación de terrenos intermedios en las ciudades y la metrópolis, sería una gran alternativa para generar un desarrollo urbano denso, ordenado y sustentable, pero como se ha mencionado, las administraciones locales cuentan con pocos recursos para aprovechar este potencial, ya que como menciona el PNDU el marco jurídico en el que se sustenta la regulación del suelo no ofrece claridad sobre los derechos y deberes de la propiedad inmobiliaria, por lo que promueve la especulación.

En el PNDU menciona que en cuanto a los recursos financieros de los gobiernos locales, la principal fuente de financiamiento es el impuesto predial, aunque la efectividad de los gobiernos locales para recaudarlo es inoperante, ya los municipios en el país recaudan vía el impuesto predial lo equivale a 0.1% del PIB, en tanto que en los países de la OCDE se recauda en promedio 10 veces más (1% del PIB), y Estados Unidos 30 veces más (3% del PIB).

La captación de recursos (propios) en las administraciones locales o ayuntamientos municipales, son referidos al cobro del impuesto predial, en donde estos recursos cubren un acumulado diverso de necesidades municipales, por lo que realizar inversiones significativas en proyectos de desarrollo urbano y aprovechamiento de suelo disponible, resulta sumamente complicado. Para garantizar una gestión eficaz del suelo en las ciudades y aprovechar la plusvalía que generan las inversiones y acciones de los gobiernos federal, estatal y local se debe de proponer instrumentos legales con mayor sustento real y actual, que promuevan la socialización de los costos y beneficios del desarrollo urbano, en donde las políticas integradas para ordenar e impulsar los mercados inmobiliarios

sean punta de lanza y se deberán definir zonificaciones, identificar los baldíos al interior de las ciudades, promover el uso óptimo del territorio, así como aplicar políticas fiscales equitativas y garantizar el suelo apto necesario para la construcción de vivienda, infraestructura, equipamientos públicos y áreas verdes, para el correcto crecimiento urbano de la ciudad actual.

#### **1.3.4. Irregularidad Dominial.**

La irregularidad dominial de la propiedad se da principalmente por la ocupación ilegal de suelo, la cual lo coloca en un status de ilegitimidad en cuanto a las normas y leyes urbanas vigentes que apliquen en localidad o entidad en la que se encuentra el asentamiento humano, esto es derivado de la necesidad de adquirir un terreno para obtener un espacio y construir una vivienda, que en mayoría con situaciones de gran precariedad, pero que requiere de los servicios urbanos que por ende demanda, reflejándose cada vez más en las zonas periféricas de la ciudades y generando una un decadencia urbana.

La mayoría de estos asentamientos se logran bajo ciertos conflictos sociales y políticos, fenómeno que es evadido por las autoridades, por el costo político que puede representar, y paralelamente los asentamientos irregulares van logrando dotarse de ciertos servicios públicos o infraestructura urbana que va asegurando su consolidación y permanecía en el sitio ocupado, que de cierta manera, ya sea unilateral o bilateral según convenga a los interés de la autoridad o la población informal, se llega a un convenio de regularización dominial que básicamente se refiere a expedir un título de propiedad del lote o fracción que posea el ocupante.

#### **1.3.5. Irregularidad Urbana.**

Cuando se consuma una ocupación irregular de un terreno cualquier que sea su dimensión por un grupo de personas, regularmente en principio es por poseer de manera ilícita, un patrimonio que les permita construir una vivienda y poder cubrir esa necesidad básica. ¿Pero que hace que seleccionen esos lugares o zonas para ocuparlas?, tal parece que la cercanía a un centro de población que les pueda proveer de bienes y servicios, oferta laboral o algún equipamiento



urbano, hace que las zonas baldías se ocupen a espaldas de leyes y normas urbanas de dicha zona, por lo que se refleja en ocupaciones ilegales, en su mayoría en suelo que nos es apto para el desarrollo urbano, invadiendo muchas de las veces áreas naturales protegidas, barrancas, derechos de vía, ejidos, cuerpos de agua etc.

De acuerdo a François<sup>17</sup>, la rapidez con la que un asentamiento irregular logra dotarse de bienes y servicios urbanos está relacionada con la certidumbre de que un proceso de regularización ocurrirá, siendo el primer paso la obtención de energía eléctrica de manera ilegal o con algún convenio con la dependencia que ofrece el servicio de energización. El suministro de agua regularmente se hace a base de dotación con pipas de agua, las cuales son pagadas por los pobladores o bien por ciertas autoridades para mantener en calma el asentamiento y por último las redes de drenajes y vías de acceso, siendo estos últimos los que tardan en realizarse y se refleja por las calles de terracería que caracterizan estos asentamientos y fosas sépticas precarias que construyen los habitantes del asentamiento irregular.

Como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, la degradación de estas áreas ocupadas es evidente y las autoridades correspondientes no atienden estos problemas recurrentes, que en ciertos municipios cada día son mayor el problema, pero menores los recursos para atender dicha situación, porque si bien se puede hacer una regularización dominial, que en principio es de menor costo para el gobierno, la regularización urbana es realmente un acción imposible, derivado de que los recursos que obtiene un municipio, realmente están dirigidos para programas de la población “regular” y que su aplicación se refleje en beneficios de servicios públicos, equipamiento urbano, infraestructura urbana o

---

<sup>17</sup> François Tomas. *Los asentamientos populares irregulares en las periferias urbanas de América Latina*. Ed. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. 1997, pp.17-43

simplemente, para consumir los compromisos de proyectos y programas que se plantearon en tiempos de campañas políticas.

Surge una pregunta, ¿En dónde queda la regularización urbana?; en un asentamiento que ha pasado por un proceso de regularización dominial *-que parcialmente genera un beneficio en calidad de vida-* el planteamiento es: ¿De dónde obtendrán los servicios públicos, equipamiento urbano, y actividades que inserten socialmente a este asentamiento? Por un lado, la población que habita regularmente estos asentamientos son de bajos ingresos y no tienen un excedente económico el cual puedan destinar al mejoramiento de su colonia, y por otro lado las autoridades, que al contemplarlo como un asentamiento con origen irregular, no los reconocen en los programas de desarrollo urbano o programas de mejoramiento urbano, además de que el costo de introducir servicios y equipamiento urbano es demasiado elevado (*Bazant<sup>18</sup>, “Carga Económica”*) y por tal, no es posible para muchas administraciones públicas realizar una regularización urbana a corto ni mediano plazo, lo cual predestina a los pobladores informales a continuar con una dependencia directa con los centros de población cercanos para la obtención de los mismos.

### **1.3.6. Consolidación urbana en zonas irregulares.**

El crecimiento de un asentamiento urbano y consolidación del mismo se van dando de una forma paralela, de tal forma que al expandirse el asentamiento de igual manera se va densificando y esto genera mayor atracción de pobladores de otros lugares. Si bien es cierto, el origen de cualquier asentamiento es de forma dispersa, con el paso del tiempo llega una densificación máxima lo que conlleva a una consolidación urbana, en la cual, durante un largo proceso de gestión por parte de líderes sociales y autoridades se obtienen los servicios y equipamiento urbanos que demanda el nuevo centro de población.

---

<sup>18</sup> *Bazant Jan (2008), Procesos de consolidación y expansión urbana de bajos ingresos en las periferias. Bogotá, Colombia. Bitácora 13, 2008. pp. 117-129*

### **1.3.7. Aspectos sociales de los asentamientos humanos irregulares.**

La separación espacial, social y urbana de un asentamiento humano siempre acarrea consecuencias negativas en cualquier aspecto que se analice dando pie a una segregación urbana y social, la cual en la actualidad los gobiernos en cualquier nivel de autoridad no han propuesto acciones para su prevención, control y reversión de la situación en que los coloca. Una de las funciones de los gobiernos, y principalmente en las zonas urbanas es la de impulsar la integración social, espacial, cultural y urbana a través de instrumentos que no excluyan a ningún estrato social, organizando la ciudad prospectivamente.

Clichevsky<sup>19</sup> describe la segregación socioespacial como la separación de grupos en el espacio, en donde durante el proceso de expansión de una ciudad, es separada en unidades delimitadas con poblaciones homogéneas y que son distintas al resto de las que componen dicho centro de población, en donde las más segregadas son las que presentan mayor pobreza. De tal forma que tres conceptos pueden describir la segregación; la desigualdad, la exclusión y división social del espacio.

La distribución del espacio en una ciudad está directamente relacionada con el poder económico y político que tenga cada una de las unidades delimitadas de las que se compone la ciudad, de tal forma que se tendrá mayor o menor capacidad de organización del espacio, dando como consecuencia la segregación socioeconómica y política de una ciudad. Por lo anterior la diferenciación que deriva de una segregación urbana se desarrolla en tres ámbitos; la zona en donde habita la gente o residencial, el espacio donde se realizan las actividades urbanas o territorial y la interactiva, en la cual se desarrolla toda relación entre las redes sociales.

---

<sup>19</sup> Clichevsky Nora, *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación*. CEPAL. Santiago de Chile. 2000.

Una forma de segregación urbana es la que normalmente se desarrolla en los asentamientos humanos irregulares; la autosegregación o “*Espacio Negociado*”<sup>20</sup>. Surge de la informalidad, terrenos desprovistos de infraestructuras y que tiene origen un patrón colectivo de espontaneidad con una modalidad de mercado irregular del suelo, esta derivada del temor por el que se les vaya a desalojar o exigir algún tipo de derechos sobre la tierra que habitan ilegalmente, optan por auto segregarse para no generar compromisos con las autoridades, pero que tal, se refleja en un deterioro y decaimiento de la sociedad que ahí habita, aumento en el roce social, delincuencia, deterioro ecológico etc., aunado a que normalmente cuando se entra en esta situación hay nulidad en los servicios públicos y equipamiento urbano en la zona.



Imagen 5. Asentamiento humano irregular “Ejido de Guadalupe”, auto segregación. Año 2015. Fuente: Google Earth.

<sup>20</sup> Duhau, Emilio y Ángela Giglia, *Las Reglas del Desorden: Habitar la Metrópoli*. Ed. Siglo XXI, México, 2008. UAM-Azcapotzalco. Pp. 329-360

Pero también sucede todo lo contrario, la segregación voluntaria o “*Espacio Insular*”, la cual se da en niveles de clase media y alta que los mismos habitan espacios segregados con estilos de vida privilegiados (Duhau y Giglia)<sup>21</sup>, igualdad social, seguridad, limpieza, conservación del entorno, servicios públicos, equipamiento urbano e infraestructura urbana y que regularmente solo tienen un solo acceso que blinda el desarrollo habitacional del resto de la ciudad que como ejemplo podemos citar al desarrollo residencial Bosque Real, en Huixquilucan y de Valle Escondido, en Atizapán.



Imagen 6. Desarrollo residencial “Bosque Real, Country Club”, segregación voluntaria. Año 2015. Fuente: Google Earth.

<sup>21</sup> Duhau, Emilio y Ángela Giglia, *Las Reglas del Desorden: Habitar la Metrópoli*. Ed. Siglo XXI, México, 2008. UAM-Azcapotzalco. Pp. 394-433

### **1.3.8. Conservación Ecológica.**

Generalmente el medio ambiente natural es devastado en donde la transformación a lo urbano, que por consecuencia de un asentamiento humano, es inevitable; ya sea rural o de conservación ecológica. Si bien es cierto que este proceso puede tardar diez, veinte o más años, este fenómeno va transformando el ambiente de forma irreversible. No en todos los asentamientos la velocidad de degradación del medio ambiente es igual, y tiene que ver con diferentes factores tales como el mercado informal el suelo, plusvalías de los terrenos, la población atraída, intereses políticas, etc.

El deterioro de medio ambiente se incrementa con la venta de lotes, y que estos a su vez no procuren dejar áreas libres, ya que al tomar posesión del terreno construyen cuartos para habitar y patios improvisados, sumado a que, la pavimentación precaria que se va realizando va afectando sensiblemente las áreas de recarga de acuíferos, cubriendo más del ochenta por ciento del área total del asentamiento. Es un hecho que el suelo de conservación se ve recurrentemente afectado por la hostilidad con la que se ha vuelto la ocupación irregular hoy en día, afectando totalmente los servicios ambientales que provee y que son necesarios para mantener la calidad de vida de la población.

### **1.4. Panorama general de la regularización integral de asentamientos humanos irregulares en México.**

El propósito de esta investigación es revisar la irregularidad de los asentamientos humanos, lo cual se puede analizar por los siguientes componentes: el acceso al suelo, la producción de la vivienda, producción y obtención de los bienes colectivos asociados a la vivienda y los servicios urbanos<sup>22</sup>. Lo que se analiza en esta investigación es el primer y tercer componente; regularización dominial y la regularización urbana, además de integrar la regularización ambiental, ya que son tres conceptos diferentes pero que están articulados entre si y que inciden en la población de forma distinta.

---

<sup>22</sup> Mosquera Noguera Ricardo, Ahumada Manjarres Ángela. "Aspectos de los Asentamientos Irregulares en América Latina" Revista de Arquitectura, Vol. 7, Enero-Diciembre 2005.pp14-16

En el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez, año de 1971, el gobierno federal encargo al Instituto Nacional de Comunidades Obreras (INDECO) legitimar la tenencia de la tierra en los asentamientos irregulares así como prever espacios para el crecimiento de las ciudades, paralelamente en ese año se creó el Programa Nacional de Regularización de zonas Urbanas Ejidales (PRONARZUE), a fin de regularizar la tenencia de la tierra en los asentamientos a nivel nacional, las cuales son instituciones que preceden a otra importante, la cual se transforma el 20 de Agosto de 1973 en el Comité para la regularización de la tenencia de la tierra (CORETT). La Ley de Asentamientos Humanos de 1976 de México surge en un momento de conflictos por la tierra motivados por la situación de la tierra ejidal.

De acuerdo a los resultados de la CORETT, al corte del año 2001, regularizo más de 2, 500,000 lotes, durante los noventa se expropiaron un promedio de 5,000 hectáreas anuales y teniendo un resultado entre los años de 1974 y 2001 de 140,000 hectáreas expropiadas. El control de esta institución hasta el año de 1999 estaba a cargo de la Secretaria de la Reforma Agraria, en relación a que las facultades de esta tenían que ver con aspectos agrarios, y posterior a estado sectorizado a la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), teniendo la facultad de regularizar predios de propiedad federal, promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano. Su misión principal es la regularizar la tenencia de la tierra, pero también la de reordenar, mejorar e incorporar los polígonos expropiados a los programas directores de desarrollo urbano y fomentar la creación de reservas territoriales con la participación integral de los tres niveles de gobierno incluyendo a los núcleos agrarios para beneficio de los gobiernos locales.

En el Gobierno del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, año de 1996, se crea un programa que significo otro avance en la incorporación del suelo urbano con matices integrales, estableciendo el Programa de Incorporación de Suelo Social (PISO), este representa por primera vez, en integrar autoridades agrarias y de desarrollo social con la finalidad de satisfacer necesidades del suelo urbano.

Pero lamentablemente se originó una nueva irregularidad, aumento la expectativa entre inversionistas privados para adquirir tierras ejidales con fines de lucro en la producción del suelo urbano irregular. Los resultados que obtuvo este programa al corte del año 2002 fueron los siguientes: dominio pleno; 51,332 hectáreas (51%); inmobiliarias ejidales, 6,394 hectáreas (6.3%); reservas territoriales, 17,056 hectáreas (17%) y regularización, 25,453 hectáreas (25,4%). Cuando se optó por la desincorporación del ejido por la vía del dominio pleno, la parcela cambia régimen jurídico, y para entrar al mercado del suelo urbano depende de otros procedimientos legales que están bajo el derecho común.

Otro antecedente de programas con enfoques integrales, fue el creado por el presidente Carlos Salinas de Gortari al inicio de su administración pública, siendo el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). El programa atendía las necesidades más poderdantes como la alimentación, vivienda, educación y salud de la población de bajos recursos, como de grupos urbanos populares, los campesinos de escasos recursos y los grupos indígenas. El programa esperaba que los ajustes económicos de fondo permitieran la incorporación productiva de estos sectores a la vida económica del país y, consecuentemente, la superación definitiva de sus condiciones de carencia, incorporando a los sectores de mano de obra a actividades económicas más redituables, que a su vez los ayudarían a mitigar la pobreza y mejorar las condiciones de vida.

Los mecanismos de obligación y responsabilidad compartida del esquema básico del PRONASOL se referían a realizar proyectos de colaboración con los beneficiarios, en donde el gobierno aportaba recursos técnicos y financieros, y los participantes su trabajo. Resultando un esquema, por ejemplo; en donde gobierno federal facilitaba un pequeño monto de dinero para apoyar el cultivo de maíz, los campesinos en cuestión tomaban los recursos y en vez de devolverlos, tenían la opción de aportar su trabajo en las obras públicas de la comunidad, resultando un apoyo directo a los productores, abatiendo la demanda de servicios públicos en la localidad. Tuvo un impacto positivo este programa, pero los recursos del mismo



resultaron insuficientes para revertir la situación negativa, misma que se iba agravando conforme la economía de mercado se desarrollaba más plenamente y los subsidios a los productos populares (maíz, leche, tortillas) fueron desapareciendo.

En el año de 1992 el presidente envió una iniciativa de ley a las Cámaras para convertir PRONASOL en la Secretaria de Desarrollo Social, funcionando en toda la administración pública del presidente Carlos Salinas de Gortari ampliando la cobertura de pequeños créditos y apoyos a varios millones de mexicanos hasta la administración pública federal actual.

#### **1.4.1. La regularización Integral Urbana.**

Lo anterior lo podemos entender como lo plantea en los *tipos de informalidad y su magnitud relativa*<sup>23</sup> (Clichevsky, 2000), en donde la regularización dominial se refiere a la obtención del título de propiedad, sin importar las condiciones de marginación y segregación de este grupo de población, sin en cambio, la regulación urbana tiene que ver con integración y la calidad de vida que se pueda dar a través de la mejora de vivienda, la dotación de infraestructura, equipamiento urbano, servicios urbanos y en donde el aspecto ambiental debe estar integrado.

De acuerdo a Clichevsky, se generan diferentes situaciones de dominio: a) los propietarios; b) los poseedores de boleto de compra-venta legal, que se transformarán en propietarios cuando paguen las cuotas mensuales correspondientes y posean el dinero para realizar la escritura; c) los poseedores que han comprado un lote irregular o clandestino y que poseen como único documento un boleto de compra-venta en el cual se estipula que sólo podrán escriturar cuando las autoridades liberen al bien para la escrituraciones; d) los ocupantes de tierra que, por prescripción (cantidad de años según los países, 5, 20, 30, se convertirán en propietarios; e) los compradores de lotes que efectuaron la operación a través de un traspaso de boleto de compra venta, y a los que la

---

<sup>23</sup> Clichevsky, Nora, "Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación". Serie Medio Ambiente y Desarrollo, 2000 Núm. 28, División de Medio Ambiente

empresa vendedora no reconoce; f) otras situaciones relacionadas como formas de dominio dudosas; g) los propietarios que usan testafierros para la escrituración de sus propiedades.

La ilegalidad de la tierra lleva a la informalidad de la construcción. Según los países, la población de bajos ingresos ha podido comprar la tierra, pero ha construido de manera "informal" o ilegal, es decir, sin normas y reglamentos de construcción que establecen. En otros casos, han ocupado ilegalmente un terreno, pero son dueños de su vivienda (a través de la compra de una "prefabricada" común en algunos de nuestros países) o de la autoconstrucción.

Las políticas normativas del Estado sobre subdivisión, uso y ocupación del suelo implementadas desde los años cuarenta influyeron decisivamente en el acceso de la población a los mercados de tierra y vivienda así como en la configuración actual de las ciudades, en los problemas que enfrentan y los tipos de informalidad. Esas políticas no implicaron una intervención significativa en la "producción" y no favorecieron el acceso a la tierra a los sectores sociales de menores ingresos.

Hacia fines de la década del sesenta, sólo un reducido porcentaje de las más importantes ciudades de América Latina poseía instrumentos de planificación urbana, y las escasas propuestas sobre la tierra se elaboraban desconociendo el funcionamiento del mercado legal y de las formas ilegales.

El Sistema Nacional de Planeación Urbana contiene estrategias y líneas de acción referentes a regulación y control de usos, creación de reservas territoriales y regularización de la tenencia de la tierra. Pero la legislación no sólo carece de los instrumentos jurídicos necesarios para incidir sobre el mercado para mejorar el acceso al mismo de los sectores de bajos ingresos, sino que apoya a los sectores inmobiliarios más concentrados, asumen las políticas del Estado.

A partir de los procesos de descentralización que han comenzado en la década del ochenta, el municipio posee una relativa independencia, incluso en los países unitarios. Entre sus atribuciones, están los de elaborar e implementar políticas

urbanas, aunque en algunos casos existan instituciones de nivel nacional, con las cuales deben coordinarse o trabajar de manera conjunta.

La independencia local puede ser positiva si existe voluntad política, para a este nivel se puedan aprobar políticas de equidad en relación al hábitat urbano, aunque los municipios, en muchas oportunidades son más débiles que los niveles superiores de gobierno o las empresas autónomas, y en definitiva son éstos los que toman decisiones sobre el suelo urbano.

De acuerdo a los estudios de Clichevsky, en los últimos años, los gobiernos latinoamericanos son elegidos democráticamente; ello significa que las políticas, para ser aprobadas, deben pasar por la instancia legislativa, en donde la articulación de intereses, el clientelismo y hasta la corrupción han definido, en parte, las políticas. Los paradigmas sobre planificación han influido en la elaboración de las normas; en muchos casos, los planificadores tradicionales todavía son continuadores del urbanismo moderno de los años treinta, cuyas aplicaciones sólo sirven a una parte de la ciudad, "la legal"; y la población que no puede acceder a ella queda fuera de toda norma. Los criterios de los técnicos se reflejan en considerar solo una parte de la ciudad y no en visualizarla en su totalidad. Solo se hace cuando se definen normas específicas para el sector popular de la población.

#### **1.4.2. La regularización desde el enfoque de la autoridad.**

Las acciones del Estado poseen contradicciones; por un lado, existen una serie de organismos que se dedican al suelo urbano; una serie de técnicos que elaboran normas que intentan regular el mercado "formal" y regularizar el "informal"; un nivel político que a veces acepta y aprueba dichas normas; una cantidad de inversiones que modifican la áreas urbanas y que son realizadas por una cantidad de organismos, en general, de manera desarticulada. Por último, una implementación deficiente de dichas normas: escasa aplicación, debido a presiones de grupos de poder, a la escasa organización de la población interesada o a la falta de transparencia con la que actúa la administración, múltiples formas de excepción, "interpretaciones especiales" a la legislación.

Existen conflictos e intereses distintos entre los partidos políticos de los distintos niveles de gobierno e incluso, dentro de los propios partidos, donde pueden coexistir concepciones diferentes en relación a la política urbana para los sectores sociales más pobres.

Por otro lado, las políticas que se logran ejecutar pese a todos los intereses políticos, se orientan a solucionar dos tipos de problemas relacionados directamente con la ilegalidad; *los asuntos relacionados con el dominio y aquellos que se refieren a aspectos urbano-ambientales.*

Siendo el más aplicado el primero, ya que es de menor costo y garantiza la tenencia para que sus poseedores no sean desalojados y además por la suposición de que mejora del hábitat que se produce cuando la población posee la propiedad, asimismo existe la posibilidad de ser objeto de algún crédito bancario.

Los objetivos de los programas de regularización son de tres tipos diferentes, la primera como se ha mencionado es la de la legalización del dominio, la segunda abarca el fortalecimiento de las condiciones urbano- ambientales y un tercero que integra las dos.

En distintos países de América Latina se han puesto en marcha distintos programas tanto de carácter dominial, urbano-ambiental o integral.

Las aplicaciones iniciales de varios programas de este tipo son de ejecución lenta y los resultados no se ven reflejados de inmediato, pero se ha observado que con el paso del tiempo y la retroalimentación de los programas, se dinamiza la aplicación y ejecución de los mismos se obtienen mejores resultados y se cumplen las metas fijadas por cada uno de ellos. *(Ver Tabla 1)*

PAIS	AÑO DE INICIO	AÑO DE DINAMIZACION	NIVEL DE GOBIERNO			TIPO DE PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN		
			NACIONAL	ESTATAL	MUNICIPAL	DE DOMINIO	URBANO	INTEGRAL
Argentina	1980	1990	●	●	●	■	■	■
Bolivia	1961	1982	●					
Brasil	1983	1988 / 1990	●	●	●	■	■	■
Colombia	1972	1996	●			■		
Costa Rica		2003	●			■	■	■
Chile	1970	1990	●			■		
Chile	1970	1995	●			■	■	■
Ecuador	1989	2001	●		●	■		
El Salvador	1991	199	●		●	■		
Guatemala		2001	●			■		
Honduras	1998	2003	●		●	■		
México	1971	1992	●			■		■
Nicaragua	1998	1999	●		●	■	■	■
Panamá	1994		●			■		
Perú	1961	1996	●		●	■		
Uruguay	1984	1995	●			■	■	■
Venezuela	1968	2002	●			■	■	

Tabla 1. Programas de Regularización según niveles de gobierno y tipo en América Latina. Fuente: Nora Clichevsky.<sup>24</sup>

### 1.4.3. Modelo análogo de programa integral de regularización con ejecución actual.

En los apartados anteriores se habló del intento del gobierno de México en ejecutar programas de apoyo integral a los sectores de la población de bajos recursos, pero el resultado es que se deben complementar con uno o más programas para cumplir con el objetivo de una regularización Dominial y Urbana.

Un modelo que está funcionando y ejecutando (*de acuerdo a resultados que publica la página web del programa*) actualmente en Argentina, con perspectivas y metas de programas integrales de regularización de dominio y mejoramiento urbano, se creó en el año de 1997<sup>25</sup>, llamado Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA), el cual está financiado por el Banco Interamericano

<sup>24</sup> Clichevsky, Nora. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Santiago de Chile, 2003. Pp. 32

<sup>25</sup> Actualmente aún se halla en ejecución y esta precedido por los programas de PROMEBA I y II formulados en 1995.

Desarrollo (BID). En su reglamento operativo precisa los elementos básicos que deben tener los proyectos integrantes del programa, como es el caso de red agua potable, tratamiento de aguas residuales, energía eléctrica, legalización del dominio de la tierra, acompañamiento social y obras de mitigación ambiental, en donde también, se establece que la legalización del dominio de la tierra no podrá ser único componente obligatorio.

De acuerdo al programa las acciones de asistencia técnica para regularización de dominio son:

- Asesoramiento para la formalización jurídico institucional de las organizaciones de base.
- Capacitación para el cumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación de aplicación.
- Asistencia técnica para la instrumentación de su participación en el programa.
- Asesoramiento para la resolución de conflictos legales derivados del trámite de regularización.

Con la reestructuración del programa desde su origen, actualmente el que se encuentra en aplicación es el Programa Mejoramiento de Barrios III<sup>26</sup>, el cual tiene como propósito mejorar la calidad de vida y contribuir a la inclusión urbana y social e integración de los hogares argentinos, en los segmentos más pobres de la población, siendo el mayor objetivo el de mejorar de manera sustentable el hábitat de esta población que reside en villas y asentamientos irregulares, mediante la ejecución de proyectos integrales barriales, el cual pretende fortalecer a la población destinataria en el lugar que habitan, brindando acceso a la propiedad de la tierra, contribuyendo en la provisión de obras de infraestructura urbana, equipamiento urbano y saneamiento ambiental para así, promover el fortalecimiento de su capital humano y social.

---

<sup>26</sup> <http://www.promeba.gob.ar/programa.php>, Argentina. 2015

De acuerdo a su planteamiento, las acciones del programa forman parte de la estrategia pública nacional para busca disminuir los niveles de pobreza, reducir el nivel de hacinamiento y de riesgo ambiental y mejorar las condiciones sanitarias generales de la población. La planificación de la gestión se coordina con otros programas federales de construcción y de mejoramiento de vivienda e incluye la participación de otros organismos del Estado, instituciones, empresas, organizaciones comunitarias y los pobladores de los barrios.

### *Marco Institucional.*

El PROMEBA cuenta con una Unidad de Coordinación Nacional (UCN), y opera descentralizadamente a través de Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP) y Unidades Ejecutoras Municipales (UEM). La UCN administra los fondos del programa, planifica y realiza el seguimiento de la cartera de proyectos a partir de la priorización. Asimismo, apoya y supervisa a los subejecutores en las distintas fases del Ciclo de Proyectos, evalúa su capacidad de gestión y desarrolla acciones de fortalecimiento y capacitación para incrementarla. Las UEP y UEM identifican, formulan y ejecutan los proyectos. También se ocupan de licitar, contratar e inspeccionar las obras; además de contratar, capacitar y supervisar a los profesionales de los equipos interdisciplinarios que se encargan de la formulación e implementación de las intervenciones en el barrio. Para el desarrollo de los proyectos participantes se basa en una metodología de compromiso y participación de todos los actores, involucrándolos en las Mesas de Gestión junto a los distintos organismos del Estado, las organizaciones barriales, las empresas de servicios públicos, las empresas constructoras, los colegios profesionales, las organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

### *Financiamiento*

El PROMEBA III se financia con los recursos de una Línea de Crédito (CCLIP) aprobada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que alcanza los US\$ 1.500 millones en un plazo de 25 años y tiene como meta atender un total de

250.000 hogares argentinos. Para garantizar el cumplimiento de esta meta el Gobierno Argentino ha decidido transferir los recursos a las provincias y municipios en calidad de subsidio. Asimismo, y dado el rol determinante de las provincias y municipios en la ejecución de la estrategia, asignará recursos para fortalecer y reforzar sus capacidades de gestión. Con la ejecución del primer tramo finalizado en diciembre de 2012, PROMEBA II (Contrato de Préstamo 1842/OC-AR por US\$ 350 millones con US\$ 40 millones de contraparte nacional) se alcanzó la cifra de 132,457 familias beneficiadas residentes en villas y asentamientos irregulares desde los inicios de PROMEBA I, de acuerdo a los resultados que se muestran del programa actualmente.



## **1.5. Marco legal de la planeación urbana y regularización del suelo en México.**

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

En el *Artículo 27* establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. En donde las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

En la *Fracción XIX*. Menciona que con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades.

Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria.

En el *Artículo 115* fracción II, que otorga a los municipios personalidad jurídica y la atribución de manejar su patrimonio conforme a la ley. En la *Fracción V*, señala que los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

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

### **1.5.2. La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.**

Esta ley estatal reconoce en su *Artículo 112* la existencia de los Municipios y refuerza las atribuciones de los mismos, el *Artículo 113* señala que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen, complementando con el *Artículo 116* la forma de alcanzar sus acuerdos indicando que los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales.

En su *Artículo 125* refuerza la libertad de los Municipios para administrar libremente su hacienda, estableciendo en el *Artículo 126* la facultad de los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, por otra parte el *Artículo 128* señala que el Presidente Municipal será el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que presiden, con los demás ayuntamientos y con los Poderes del Estado.

### **1.5.3. El Plan Nacional de Desarrollo.**

El Plan Nacional de Desarrollo considera que la tarea del desarrollo y del crecimiento corresponde a todos los actores, todos los sectores y todas las personas del país. El desarrollo no es deber de un solo actor, ni siquiera de uno tan central como lo es el Estado. El crecimiento y el desarrollo surgen de abajo hacia arriba, cuando cada persona, cada empresa y cada actor de nuestra sociedad son capaces de lograr su mayor contribución. Por lo que expone la ruta que el Gobierno de la República se ha trazado para contribuir, de manera más eficaz, a que todos juntos podamos lograr que México alcance su máximo potencial. Se Plantean las siguientes *METAS* nacionales:

1. Un México en Paz que garantice el avance de la democracia, la gobernabilidad y la seguridad de su población.

2. Un México Incluyente para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales de todos los mexicanos, que vaya más allá del asistencialismo y que conecte el capital humano con las oportunidades que genera la economía en el marco de una nueva productividad social, que disminuya las brechas de desigualdad y que promueva la más amplia participación social en las políticas públicas como factor de cohesión y ciudadanía.
3. Un México con Educación de Calidad para garantizar un desarrollo integral de todos los mexicanos y así contar con un capital humano preparado, que sea fuente de innovación y lleve a todos los estudiantes a su mayor potencial humano.
4. Un México Próspero que promueva el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades.
5. Un México con Responsabilidad Global que sea una fuerza positiva y propositiva en el mundo, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad.

El principal objetivo del plan nacional es el proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna, del cual se desprenden tres *ESTRATEGIAS* para llevarlo a cabo, las cuales son:

*1. Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.*

- A. Fomentar ciudades más compactas, con mayor densidad de población y actividad económica, orientando el desarrollo mediante la política pública, el financiamiento y los apoyos a la vivienda.
- B. Inhibir el crecimiento de las manchas urbanas hacia zonas inadecuadas.
- C. Promover reformas a la legislación en materia de planeación urbana, uso eficiente del suelo y zonificación.
- D. Revertir el abandono e incidir positivamente en la plusvalía habitacional, por medio de intervenciones para rehabilitar el entorno y mejorar la calidad de vida en desarrollos y unidades habitacionales que así lo necesiten.
- E. Mejorar las condiciones habitacionales y su entorno, en coordinación con los gobiernos locales.
- F. Adecuar normas e impulsar acciones de renovación urbana, ampliación y mejoramiento de la vivienda del parque habitacional existente.
- G. Fomentar una movilidad urbana sustentable con apoyo de proyectos de transporte público y masivo, y que promueva el uso de transporte no motorizado.
- H. Propiciar la modernización de catastros y de registros públicos de la propiedad, así como la incorporación y regularización de propiedades no registradas.

2. *Reducir de manera responsable el rezago de vivienda a través del mejoramiento y ampliación de la vivienda existente y el fomento de la adquisición de vivienda nueva.*

- A. Desarrollar y promover vivienda digna que favorezca el bienestar de las familias.
- B. Desarrollar un nuevo modelo de atención de necesidades de vivienda para distintos segmentos de la población, y la atención a la población no cubierta por la seguridad social, incentivando su inserción a la economía formal.
- C. Fortalecer el mercado secundario de vivienda, incentivando el mercado de renta, que eleve la plusvalía de viviendas desocupadas y contribuya a una oferta más diversa y flexible.
- D. Incentivar la oferta y demanda de vivienda en renta adecuada a las necesidades personales y familiares.
- E. Fortalecer el papel de la banca privada, la Banca de Desarrollo, las instituciones públicas hipotecarias, micro financieras y ejecutores sociales de vivienda, en el otorgamiento de financiamiento para construir, adquirir y mejorar la vivienda.
- F. Desarrollar los instrumentos administrativos y contributivos que permitan preservar la calidad de la vivienda y su entorno, así como la plusvalía habitacional de los desarrollos que se financien.
- G. Fomentar la nueva vivienda sustentable desde las dimensiones económica, ecológica y social, procurando en particular la adecuada ubicación de los desarrollos habitacionales.
- H. Dotar con servicios básicos, calidad en la vivienda e infraestructura social comunitaria a las localidades ubicadas en las Zonas de Atención Prioritaria con alta y muy alta marginación.
- I. Establecer políticas de reubicación de población en zonas de riesgo, y apoyar esquemas de Suelo Servido.

3. *Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.*

- A. Consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y que presida, además, la Comisión Intersecretarial en la materia.
- B. Fortalecer las instancias e instrumentos de coordinación y cooperación entre los tres órdenes de gobierno y los sectores de la sociedad, con el fin de conjugar esfuerzos en materia de ordenamiento territorial y vivienda.

- C. Promover la adecuación de la legislación en la materia para que responda a los objetivos de la Nueva Política de Vivienda.

#### **1.5.4. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018.**

El Programa Nacional de Desarrollo Urbano<sup>27</sup> 2014-2018 se plantea los objetivos de controlar la expansión de las manchas urbanas, consolidar las ciudades para mejorar la calidad de vida de sus habitantes y fortalecer un modelo de desarrollo urbano que genere bienestar para los ciudadanos, garantizando las sustentabilidad social, económica y ambiental y además de enfatizar la necesidad de disponer de suelo suficiente para satisfacer los requerimientos de vivienda, sobre todo de interés social, de equipamiento urbano y de la propia expansión urbana.

De acuerdo con el programa, las ciudades del país crecerían alrededor de 150 000 hectáreas hasta el año 2000, y de éstas 65% correspondería a suelo de origen social, según los planes y programas de desarrollo urbano locales.

En este marco y para agilizar la incorporación de dicho suelo al desarrollo urbano el gobierno federal creó en 1996 el Piso. Dentro de este programa se han coordinado la SEDESOL, el sector agrario y los gobiernos de los estados y municipios para concertar la incorporación de suelo de propiedad social a la oferta legal al servicio de las instituciones públicas, sociales y privadas de vivienda y al desarrollo inmobiliario; a la vez pretende hacer partícipes a los ejidatarios de los beneficios derivados de su urbanización. Los mecanismos de incorporación de suelo que promovió el Piso fueron los permitidos por la Ley Agraria, incluyendo los de incorporación de suelo libre y la expropiación para regularización.

Por otro lado, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 (PNDU-OT) se continúa reconociendo a los ejidos como los principales suministradores de tierra para el crecimiento urbano, porque dos terceras partes de la tierra que rodea los polígonos urbanos del país son de propiedad social.

Integralmente con el PNDU-OT, el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 incluye la coordinación del sector agrario, la CORETT y demás entidades relacionadas con los programas de suelo para continuar la promoción de los mecanismos de incorporación regulada que contenía el Piso. Pero esta vez se pretende reforzar la creación de reservas territoriales acordes con la normatividad de desarrollo urbano como una estrategia para impulsar el sector vivienda. Para llevar a cabo este cometido se planteó el Programa Suelo Libre (SULI) que opera la CORETT como auxiliar de la administración federal, estatal y municipal.

---

<sup>27</sup> Programa Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), Fuente: Diario Oficial de la Nación. 30 de Marzo del 2014

El propósito de esta es facilitar mediante la expropiación concertada, principalmente de ejidos y comunidades, la incorporación de tierras con uso agropecuario consideradas para la expansión de la ciudad por el plan de desarrollo urbano vigente, cuya ocupación irregular o cuya venta sea inminente en el corto plazo, a la reserva territorial urbana para el desarrollo urbano.

El Programa menciona que el suelo es el recurso más valioso y escaso de la ciudad, por lo que es indispensable gestionarlo en beneficio de la sociedad. La política de vivienda aplicada en años recientes, así como la provisión de servicios de forma reactiva para conectar zonas periféricas con la mancha urbana tuvieron importantes consecuencias en el mercado de suelo, por un lado, el suelo intraurbano, servido, incrementó su precio, haciendo prohibitivo para aquellos sectores de menos recursos, adquirir vivienda al interior de las ciudades; al mismo tiempo se promovió la especulación de suelo intraurbano debido a la carencia de instrumentos para aprovechar las plusvalía generada por las inversiones gubernamentales en favor de las ciudades.

De acuerdo al Programa, en el periodo 2000-2012 se incorporaron 159,612 hectáreas de suelo para vivienda, cifra que superó las necesidades reales de dicho periodo. Sin embargo, la mayor parte de este suelo ha sido transferido a desarrolladores inmobiliarios, sin que se considere en la mayoría de los casos la posibilidad de contar con una reserva de suelo para otros usos urbanos, por ejemplo: vivienda social, espacios públicos, entre otros. Algo importante que se ha mencionado en los apartados anteriores es que se han obtenido mejores resultados en la incorporación de suelo de propiedad social al desarrollo urbano, bajo la modalidad de "dominio pleno", la cual es contemplada en Ley Agraria.

En los últimos años, el suelo en las ciudades ha perdido su función social y se ha mercantilizado en extremo, lo anterior ha provocado la incorporación de suelo al desarrollo urbano por la vía informal. Los sectores de menores ingresos al carecer de una oferta de suelo regular y accesible han recurrido a la apropiación ilegal de espacios periféricos disponibles, por lo que tal situación robustece el crecimiento extensivo y las problemáticas generadas por la expansión desordenada de las ciudades, formando así asentamientos humanos irregulares, los cuales se ubican en zonas lejanas, inadecuadas para el desarrollo urbano y de difícil acceso para la adecuada provisión de equipamiento y servicios. Un dato que se tiene, es que se estima que hay en el país cinco millones de lotes habitacionales irregulares y que anualmente se fracciona un promedio de noventa mil lotes, en los que se ven involucrados más de trescientos mil habitantes.

La CORETT desde su origen ha realizado escrituras de aproximadamente tres millones de lotes a favor de sus ocupantes, pese a que su acción regularizadora

disminuyo al grado que en el año 2012 escrituró menos de dieciséis mil propiedades, cuando en el año de 1998 fueron ciento diecinueve mil, pero dichas acciones de regularización ocasionan que suelo se encarezca llegando al punto de que los precios se asemejan a los del mercado de suelo formal.

De acuerdo a la SEDESOL, para identificar la disponibilidad de suelo vacante en las ciudades muestran que en las 129 ciudades mayores a 50 mil habitantes que comprenden el SUN, en 2010 existían 493,817 hectáreas de suelo susceptible de incorporarse al desarrollo urbano, de las cuales 86,408 hectáreas son intraurbanas. De acuerdo a los programas de desarrollo urbano local, 207,074 tienen uso habitacional, de estas, 41,351 son intraurbanas y 165,723 se localizan en el primer contorno de crecimiento de los centros de población. El suelo vacante identificado tiene potencial para albergar 7.1 millones de viviendas, cifra por encima de los requerimientos de vivienda que se estiman para la presente administración.

Lamentablemente, gran parte del suelo disponible tiene un alto precio y por ello no es accesible para la construcción de vivienda de interés social quedando como una alternativa también los derechos de vía, en los cuales generalmente no se respetan y se ocupan de manera irregular, pero controlando esta situación, se podría aprovechar el suelo para utilizarse en pro de ciudades para la el desarrollo de infraestructura urbana que demanda la misma.

#### **1.5.5. Ley de Planeación.**

Esta ley plantea disposiciones de orden público e interés social que dan a la planeación por parte del Estado el carácter de permanente, estableciendo como documento rector al Plan Nacional de Desarrollo.

Esta ley establece en su Artículo 9 que las dependencias de la Administración Pública Centralizada, deberán planear y conducir sus actividades con perspectiva de género y con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo, a fin de cumplir con la obligación del Estado de garantizar que éste sea equitativo, integral y sustentable.

En el Artículo 16 del mismo ordenamiento, prevé la responsabilidad de las dependencias para elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector, los gobiernos de las entidades federativas, y las opiniones de los grupos sociales; así como asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el *Plan Nacional de Desarrollo* y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

### 1.5.6. Ley de Vivienda.<sup>28</sup>

En el *Artículo 1*, menciona que es reglamentaria del artículo 4o. de la CPEUM en materia de vivienda. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa. La vivienda es un área prioritaria para el desarrollo nacional.

El Estado impulsará y organizará las actividades inherentes a la materia, por sí y con la participación de los sectores social y privado, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley. La política nacional y los programas, así como el conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, y la concertación con los sectores social y privado, a fin de sentar las bases para aspirar a un desarrollo nacional más equitativo, que integre entre sí a los centros de población más desarrollados con los centros de desarrollo productivo, considerando también a los de menor desarrollo, para corregir las disparidades regionales y las inequidades sociales derivadas de un desordenado crecimiento de las zonas urbanas.

*El Artículo 2*, menciona que considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

*En el Artículo 4*, define los conceptos principales que intervienen en la vivienda como:

- Autoproducción de vivienda: el proceso de gestión de suelo, construcción y distribución de vivienda bajo el control directo de sus usuarios de forma individual o colectiva, la cual puede desarrollarse mediante la contratación de terceros o por medio de procesos de autoconstrucción.
- *Autoconstrucción de vivienda*: el proceso de construcción o edificación de la vivienda realizada directamente por sus propios usuarios, en forma individual, familiar o colectiva.

---

<sup>28</sup> Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006



- *Estímulos*: las medidas de carácter jurídico, administrativo, fiscal o financiero que establezcan los diferentes órdenes de gobierno para promover y facilitar la participación de los sectores social y privado, en la ejecución de acciones, procesos o programas habitacionales.
- *Espacios Habitables*: el lugar de la vivienda donde se desarrollan actividades de reunión o descanso, que cuenten con las dimensiones mínimas de superficie, altura, ventilación e iluminación natural, además de contar como mínimo con un baño, cocina, estancia-comedor y dos recamaras, de conformidad con las características y condiciones mínimas necesarias que establezcan las leyes y las normas oficiales mexicanas.
- *Mejoramiento de vivienda*: la acción tendiente a consolidar o renovar las viviendas deterioradas física o funcionalmente, mediante actividades de ampliación, reparación, reforzamiento estructural o rehabilitación que propicien una vivienda digna y decorosa.
- *Producción social de vivienda*: aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y autoconstructores que operan sin fines de lucro y que se orienta prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda por sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías con base en sus propias necesidades y su capacidad de gestión y toma de decisiones.
- *Política Nacional de Vivienda*: el conjunto de disposiciones, criterios, lineamientos y medidas de carácter general que se establecen para coordinar las acciones de vivienda que realicen las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, así como su concertación con los sectores privado y social, con la finalidad de cumplir con el mandato constitucional del derecho a la vivienda digna y decorosa.
- *Suelo*: los terrenos física y legalmente susceptibles de ser destinados predominantemente al uso habitacional conforme a las disposiciones aplicables.

### 1.5.7. Ley General de Asentamientos Humanos. (LGAH)<sup>29</sup>

Esta ley establece los objetivos de la planeación urbana y resalta la necesaria concurrencia de la federación con los estados y los municipios para fijar las normas básicas en materia de planeación, ordenación y regulación de los asentamientos humanos, reconociendo la importancia de la participación social en esta labor.

*El Artículo 3*, menciona que la ordenación de los asentamientos humanos, tenderá a mejorar el nivel de vida de la población mediante la vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social; el artículo octavo determina las atribuciones de las entidades federativas, estableciendo, en su *fracción II*, la de formular, aprobar y administrar el programa estatal de desarrollo urbano, así como evaluar y vigilar su cumplimiento. En los *artículos 15 y 16* determinan los procedimientos para la aprobación y ejecución de los planes de desarrollo urbano, de acuerdo a la respectiva legislación estatal.

Un *asentamiento humano* de acuerdo a esta ley, menciona que es el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran, y por otro lado, plantea que un *centro de población* son 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 y para cerrar un análisis de los asentamientos humanos tenemos que la *conurbación* es la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.

Estos tres conceptos nos la pauta para analizar a fondo las manifestaciones humanas de ocupación del suelo de manera lícita o irregular; asentamiento humano, centro de población y conurbación. Ligados entre si estos conceptos determinan la tercera es consecuencia de la segunda y así mismo de la primera, ¿pero que determina si es un asentamiento humano “regular”?

De acuerdo a cada país, entidad o localidad, el asentamiento humano urbano “regular” es aquel que cumple con cada una de las normas, leyes y reglamentos vigentes en el que se encuentra, generando derechos y obligaciones para los pobladores de ese asentamiento, en el cual se han planeado la infraestructura urbana acorde al crecimiento de los mismos, está dotado por servicios públicos y equipamiento urbano, y que derivado de la planeación urbana de este centro de

---

<sup>29</sup>Ley General de Asentamientos Humanos, Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

población considera sus áreas de expansión y reserva ecológica, lo cual coadyuva al desarrollo controlado con metas a medio y largo plazo para el beneficio de la población que lo habita. Ya que en su artículo tercero nos dice que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población, tenderá a mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural, mediante.

Es aquí en donde entra el concepto de conurbación, ya que como se mencionó en el capítulo I, aun cuando el crecimiento de un centro de población este planeado, paralelamente se están desarrollando asentamientos que no son considerados por los planes de desarrollo urbano vigentes y que estos entran en un estatus de asentamiento humanos irregulares.

Normalmente estos asentamientos se desarrollan en ejidos y no se pueden frenar tajantemente estos asentamientos por lo que la LGAH en su Artículo 38 plantea que el aprovechamiento de áreas y predios ejidales o comunales comprendidos dentro de los límites de los centros de población o que formen parte de las zonas de urbanización ejidal y de las tierras del asentamiento humano en ejidos y comunidades, se sujetará a lo dispuesto en esta la LGAH, en la Ley Agraria, en la legislación estatal de desarrollo urbano, en los planes o programas de desarrollo urbano aplicables, así como en las reservas, usos y destinos de áreas y predios.

En el Artículo 39 menciona que para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento; así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a las disposiciones jurídicas locales de desarrollo urbano y a la zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la autorización del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad.

Por otro lado, la ley en cuanto a los asentamientos humanos irregulares establece en tres de sus artículos que:

*Artículo 40.-* La Federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de, (*Fracción III*) reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de tierra que atienda preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos.

*Artículo 42.-* Con base en los convenios o acuerdos que señala el artículo anterior, la Secretaría promoverá:

I. La transferencia, enajenación o destino de terrenos de propiedad federal para el desarrollo urbano y la vivienda, a favor de las entidades de la Administración

Pública Federal, de las entidades federativas, de los municipios y de los promotores privados, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

II. La asociación o cualquier otra forma de participación que determinen los núcleos agrarios, a efecto de aprovechar terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda y evitar su ocupación irregular, sujetándose a lo dispuesto en los artículos 38 y 39 de esta Ley, y

III. La adquisición o expropiación de terrenos ejidales o comunales, en coordinación con las autoridades agrarias que correspondan de acuerdo a lo previsto en la Ley Agraria y en esta Ley a favor de la Federación, de las entidades de la Administración Pública Federal, de los estados y de los municipios.

ARTÍCULO 60.- 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.

#### **1.5.8. Plan Estatal de Desarrollo Urbano del Estado de México.**

De acuerdo al Plan Estatal uno de los retos de mayor importancia que enfrenta un Gobierno Solidario consiste en atender las necesidades en materia social de su población. En este sentido, el Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2017 identifica como temas centrales de la política social:

- El combate a la pobreza, marginación y desigualdad.
- El fortalecimiento del núcleo social y el mejoramiento de la calidad de vida.
- La atención de los grupos más vulnerables de la sociedad.

Se manejan tres objetivos principales en este plan, los cuales son:

#### **1. MEJORAR LA CALIDAD DE VIDA DE LOS MEXIQUENSES A TRAVÉS DE LA TRANSFORMACIÓN POSITIVA DE SU ENTORNO.**

Dentro de este objetivo, se tienen plantean tres estrategias para alcanzar dicha meta, las cuales se refieren a:

- A. Atender las nuevas demandas sociales originadas por las transformaciones demográficas, teniendo como líneas de acción las siguientes:
  - i. Crear programas sociales alimentarios para familias de bajos recursos que tengan hijos en embarazos múltiples.
  - ii. Promover la incorporación de nuevos programas para fortalecer la integración familiar en el Sistema DIFEM.
  - iii. Reformar el Sistema de Seguridad Social de los Servidores Públicos con la finalidad de consolidar un sistema de pensiones sustentable que permita la portabilidad de derechos.
- B. Atender la demanda de servicios de infraestructura urbana básica y de vivienda, teniendo como líneas de acción las siguientes:

- i. Construir nuevos espacios públicos e implementar un programa para recuperar los espacios públicos abandonados.
- ii. Impulsar el desarrollo económico a través de la ejecución de obras de pavimentación, alumbrado, alcantarillado, habilitación de centros de salud y desarrollo de comercios.
- iii. Operar un programa de mejoramiento de la vivienda y pies de casa, en beneficio de familias campesinas y urbanas que registran alto grado de marginación.
- iv. Promover la adquisición de vivienda para la población de bajos recursos.
- v. Fortalecer la protección y restauración del patrimonio histórico y cultural.
- vi. Establecer Plazas Estado de México en cada uno de los municipios.
- vii. Apoyar la gestión para electrificar e introducir los servicios de agua potable y drenaje en diversas localidades de la zona conurbada del Valle de México.
- viii. Impulsar, en coordinación con los gobiernos municipales, programas para dotar de servicios eléctricos a las familias que viven en zonas precarias, tanto en el medio urbano como en el rural.
- ix. Establecer un conjunto de acciones para el mejoramiento de la imagen urbana de los centros de población, impulsando su reglamentación y aplicación en todos los municipios.
- x. Instalar sistemas de agua potable en zonas urbanas y localidades rurales.
- xi. Incrementar el aprovechamiento de aguas superficiales para el abastecimiento de agua potable.
- xii. Impulsar proyectos de recuperación de las áreas verdes urbanas y azoteas verdes en las zonas metropolitanas de la entidad.
- xiii. Promover el desarrollo equilibrado de las comunidades.
  - C. Regularizar la tenencia de la tierra con un énfasis en las zonas marginadas de la entidad, teniendo como líneas de acción las siguientes:
    - i. Impulsar el crecimiento ordenado y sustentable de los asentamientos humanos.
    - ii. Promover acciones de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) y los comisariados ejidales para la escrituración de predios.
    - iii. Dar certeza y seguridad jurídica al patrimonio de los mexiquenses a través del Instituto de la Función Registral del Estado de México (IFREM).
    - iv. Promover, junto con los gobiernos municipales, un uso eficiente y aprovechamiento de la tierra a través del otorgamiento ordenado de permisos para la construcción de vivienda.

v. Impulsar programas de regularización de la tierra que brinden mayor certeza jurídica en cuanto a su tenencia.

## 2. IMPULSAR EL DESARROLLO DE LAS ECONOMÍAS REGIONALES PARA ALCANZAR UN PROGRESO EQUITATIVO.

Las estrategias para lograr este objetivo son; detonar la vocación productiva local y planear y fomentar el desarrollo regional, teniendo como líneas de acción las siguientes:

- i. Consolidar y mantener actualizado el Sistema Estatal de Desarrollo Urbano en sus niveles estatal, regional y municipal.
- ii. Fortalecer los mecanismos de coordinación intersectorial y los niveles de gobierno que participan en la normalización, autorización y control del desarrollo urbano.
- iii. Promover entre los municipios el uso de la planeación urbana como instrumento de crecimiento y bienestar social, así como el ordenamiento territorial.

## 3. ALCANZAR UN DESARROLLO SUSTENTABLE.

Las estrategias para lograr este objetivo son las siguientes:

- A. Hacer un uso responsable y eficiente del agua;
- B. Llevar a cabo un manejo sustentable de los residuos sólidos;
- C. Fortalecer el control de emisiones;
- D. Promover una cultura ambiental; y,
- E. Coordinar y fomentar la protección, conservación y restauración de zonas ecológicas ambientales.

Las líneas de acción que maneja este plan son:

- i. Apoyar la gestión y desarrollar nuevos mecanismos de participación para construir nuevos rellenos sanitarios y mejorar los existentes.
- ii. Impulsar al reciclaje como una solución sustentable al problema de los residuos sólidos.
- iii. Avanzar junto con el DF hacia una solución sustentable para el manejo de residuos en la Zona Metropolitana del valle de México.
- iv. Incrementar el aprovechamiento de los recursos de agua de las diferentes presas en la entidad.
- v. Llevar a cabo la reutilización e intercambio de aguas tratadas.
- vi. Llevar a cabo obras y acciones para la recarga de acuíferos.
- vii. Contribuir a la construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales municipales y de drenaje sanitario.

Las políticas del Plan Estatal de Desarrollo Urbano están enfocadas a promover la integración económica de las regiones, municipios y centros de población del Estado, para permitir un desarrollo más justo en términos sociales y

mejor equilibrado en términos territoriales y ambientales; así como para concretar un desarrollo urbano ordenado y sustentable, siendo las siguientes:

1. Ordenamiento territorial.
  - a. Ordenamiento territorial. Dicho plan establece las estrategias de ordenamiento territorial para las regiones y zonas que conforman al Estado de México, partiendo de la definición de los lineamientos específicos que determinan hacia donde se debe orientar el desarrollo considerando las potencialidades que presentan y aplicando criterios que garanticen la sustentabilidad.
  - b. Ejes y enlaces para detonar y equilibrar el desarrollo.
  - c. Sistema Urbano Estatal. Para el caso del sistema urbano regional del valle Cuautitlán-Texcoco (en el cual se ubica el municipio de Cuautitlán Izcalli), se establece lo siguiente: El continuo urbano funcional al norte de la ZMVM (Zona Metropolitana del Valle de México), estructurado por los cuatro ejes carreteros al norte de la Sierra de Guadalupe (México-Querétaro, vialidad Huehuetoca-Acozac, México-Pachuca y vía López Portillo), se integra con 13 municipios conurbados el Distrito Federal sobre el trazo de los 4 ejes (Cuautitlán Izcalli, Coyotepec, Teoloyucan, Tepotzotlán; Cuautitlán, Huehuetoca, Zumpango, Tecámac, Tonanitla, Ecatepec, Coacalco, Tultitlán y Tultepec), 3 al interior de los mismos (Jaltenco, Nextlalpan y Melchor Ocampo) y 4 que dependen funcionalmente de los municipios que se localizan sobre los ejes (Apaxco, Tequixquiac, Hueycoxtila y Temascalapa). Por su aptitud para el desarrollo urbano y su conectividad con el resto del país, en este subsistema se pretende albergar la mayor parte del futuro crecimiento de la zona metropolitana.
2. Ordenamiento Urbano.
  - a. Mejoramiento de la habitabilidad de los asentamientos humanos.
  - b. Elevación de la competitividad de los centros de población.
  - c. Redensificación de las áreas urbanas.
  - d. Crecimiento urbano sustentable.
  - e. Preservación del patrimonio histórico construido.
3. Sectoriales.
  - a. Fortalecimiento de la Planeación Urbana.
  - b. Promoción y apoyo de la oferta y producción de suelo urbano y vivienda.
  - c. Modernización y ampliación de los sistemas de infraestructura y equipamiento.
  - d. Prevención y atención de riesgos y desastres.
  - e. Preservación y conservación del entorno ambiental.

f. Sustentabilidad urbana.

**1.5.9. IMEVIS, Instituto Mexiquense de la Vivienda Social.**<sup>30</sup>

Los objetivos de este instituto son la de es promover, programar, organizar, coordinar y regular lo concerniente a la vivienda social y el suelo en el Estado de México, procurando que el beneficio sea para los grupos sociales más vulnerables.

Las facultades que tiene el para el cumplimiento de sus objetivos son:

1. Promover, coordinar y fomentar la construcción, el mejoramiento, regeneración y rehabilitación de viviendas y conjuntos urbanos.
2. Gestionar, integrar y administrar la reserva territorial que adquiera por compra, donaciones o aportaciones.
3. Coordinar los programas de suelo y vivienda social que a través del mismo Instituto se promuevan en el Estado y operar, en su caso, los fondos de vivienda que para el efecto se constituyan.
4. Realizar estudios e investigaciones que se requieran, para detectar y evaluar las necesidades de suelo y vivienda social, así como proponer los planes, programas, sistemas de promoción y ejecución que sean convenientes.
5. Ser un órgano consultor del *Gobierno* Estatal, para emitir opinión en relación con el suelo y la vivienda urbana y rural, y respecto a los convenios que, en la materia de suelo y vivienda social, se firmen con la federación, municipios y otras instituciones o dependencias tanto públicas como privadas y, en su caso, a la canalización de las inversiones correspondientes.
6. Apoyar a la población, promotores privados y organismos públicos en la gestoría ante las dependencias gubernamentales y órganos financieros para adquirir suelo apto o producir vivienda digna para los mexiquenses.
7. Orientar, conducir, estimular y coadyuvar a simplificar los procesos de producción de vivienda social en estricto apego a los Planes de Desarrollo Urbano y a las políticas de crecimiento marcadas por el Gobierno del Estado.
8. Participar en los programas de ordenamiento territorial para la solución del problema habitacional del Estado de México, mediante propuestas para el uso de suelo, vivienda y equipamiento de acuerdo a las estrategias de desarrollo del Gobierno del Estado.

---

<sup>30</sup> IMEVIS, Fuente: [www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/64060](http://www.ipomex.org.mx/ipo/archivos/downloadAttach/64060).



9. Establecer un banco de información integral para ofrecer servicios de consulta en materia de suelo y vivienda social para el público en general.
10. Promover y difundir los programas estatales y regionales de suelo y vivienda social.
11. Promover la investigación y la productividad en materia de suelo y vivienda social, para propiciar el desarrollo y capacitación de los diferentes sectores que intervienen en este proceso.
12. Regular el mercado inmobiliario para evitar la especulación, a través del control de las reservas territoriales.
13. Ofrecer suelo para vivienda social a mexiquenses, en las zonas aptas para el desarrollo urbano.
14. Regularizar los asentamientos humanos.
15. Regularizar la tenencia de la tierra en los ámbitos urbano y rural de conformidad con las leyes de la materia.
16. Coordinarse con las Dependencias, Entidades y Organismos Estatales, Federales, Municipales, Públicos, Sociales y Privados que intervengan en el desarrollo urbano.
17. Coadyuvar en la promoción y observancia de los planes de desarrollo urbano, así como en las Declaratorias de Provisiones, Uso Habitacional, Reservas y Destinos del suelo.
18. Solicitar y coadyuvar con las autoridades correspondientes, en la expropiación de terrenos; para fines de regularizar y ofertar el suelo a los mexiquenses; siendo el Instituto en su caso beneficiario de las expropiaciones que se decreten.
19. Adquirir, enajenar, administrar, subdividir, urbanizar, construir, vender, permutar y arrendar bienes inmuebles por cuenta propia o de terceros, que se requieran para el cumplimiento de sus fines.
20. Ser instrumento del Gobierno del Estado para promover la ejecución de conjuntos social progresivo y de interés social.
21. Promover programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda y de servicios urbanos, así como de oferta de materiales de construcción, particularmente en los conjuntos urbanos social progresivos, de interés social y en los asentamientos regularizados.
22. Gestionar, obtener y canalizar créditos y apoyos económicos para el cumplimiento de sus fines.
23. Obtener autorizaciones para explotar por sí o por terceros, los recursos naturales aprovechables en las obras de urbanización y en la construcción.

24. Celebrar convenios, pactando las condiciones para regularizar el suelo y la tenencia de la tierra, para el cumplimiento de sus fines.
25. Auxiliar a la autoridad competente para la realización del procedimiento administrativo de ejecución fiscal con fines a regularizar la tenencia de la tierra
26. Evitar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares, aplicando las medidas de prevención y difusión que se requieran auxiliando y coordinándose con las Dependencias, Entidades y Organismos que deban intervenir en su realización.
27. Denunciar ante las autoridades competentes, todos aquellos actos de que tenga conocimiento en ejercicio de sus funciones y que constituyan o puedan constituir delitos, en materia de asentamientos humanos y de tenencia de la tierra.
28. Efectuar el cobro de las cantidades correspondientes al valor de los predios, viviendas, fraccionamientos o conjuntos urbanos administrados por este Instituto.
29. Determinar y recuperar los costos generados por las actividades y servicios que realice y preste el Instituto.
30. Promover y ejecutar programas de organización de la comunidad, para canalizar su participación en los programas del Instituto.
31. Proponer las modificaciones, reformas y adiciones del marco jurídico existente que se requieran para el mejor cumplimiento de sus finalidades.

#### **1.5.10. Áreas Naturales Protegidas del Estado de México.**

De acuerdo a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente<sup>31</sup> (LGEEPA) en su Artículo 3º, Fracción II, un Área Natural Protegida se refiere a 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, en donde la preservación considerada como el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitat naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitat naturales, y la restauración entendida como conjunto de*

---

<sup>31</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988. Última reforma publicada DOF 06-04-2010.

*actividades tendientes a la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propician la evolución y continuidad de los procesos naturales.*

Partiendo de estos dos conceptos de preservación-restauración, la zona de estudio cobra aún más importancia, ya que no es un área estéril y posee atributos muy importantes para los desarrolladores de vivienda y blanco de ocupaciones irregulares, por lo que la LGEEPA en su Artículo 11, menciona que la SEMARNAT<sup>32</sup> podrá realizar convenios o acuerdos con los diferentes niveles de gobierno en el puedan asumir ciertas facultades en el ámbito de jurisdicción territorial y así mantener en constante vigilancia de estas zonas para la preservación o en este caso de la restauración de la misma.

La administración y vigilancia se hace por medio de Programas de Manejo, los cuales deberán estar sujetos a las bases que se especifican en la LGEEPA y para que tenga validez se tendrá que publicar en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico o gaceta oficial de la entidad federativa que corresponda. Una vez realizada la declaratoria, la secretaria formulara en un plazo de un año dicho programa de manejo con la participación de los habitantes, propietarios, organizaciones sociales, públicas y privadas y gobiernos estatales y locales. De tal modo que, el programa de manejo deberá ser incluyente, siendo de esta manera el camino de forma legal y social por la cual se puede llegar a mejores acuerdos para así mitigar los efectos negativos de ocupaciones irregulares en zonas de riqueza forestal.

#### **1.5.11. Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México.**

El POETEM<sup>33</sup> se constituye como uno de los instrumentos de ordenamiento a ser considerados para la actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli, ello debido, a que es importante establecer los criterios medioambientales de carácter sustentable.

Este documento tiene una visión integral que abarca todos los municipios del Estado de México, mismo que reconoce oficialmente que el medio ambiente no sólo se circunscribe a los límites político-administrativos, bajo esta visión, es importante referir de manera integral, el desarrollo económico y social, cuya repercusiones inciden en el entorno ambiental.

El programa de ordenamiento ecológico, para su ejecución se basa en tres grandes líneas estratégicas:

- i. El establecimiento del uso más adecuado de los recursos naturales.
- ii. La vinculación de formas de explotación con criterios de sustentabilidad.

---

<sup>32</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

<sup>33</sup> Programa de Ordenamiento Ecológico del Territorio del Estado de México.

- iii. El de fomentar en la población una actitud responsable con respecto a los ecosistemas, a fin de fortalecer su capacidad de respuesta y favorecer el desarrollo de una cultura ambiental en el Estado de México.

#### **1.5.12. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México.**

En su *Artículo 2* indica que los municipios tienen las atribuciones que les señalen los ordenamientos federales, locales y municipales y las derivadas de los convenios que se celebren con el Gobierno del Estado.

En el *Artículo 5*, lo faculta a que para el eficaz cumplimiento de sus funciones, los ayuntamientos podrán coordinarse entre sí y con las autoridades estatales, en sus artículo 27 y 30 se norma el funcionamiento de los Ayuntamientos, el artículo 31 otorga al Ayuntamiento las facultades siguientes; en su fracción VII convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, en tanto que su fracción XVI le permite acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales; la fracción XVIII le permite administrar libremente su hacienda en términos de ley, y la fracción XXII. Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio; la fracción XXIV. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; la fracción XXIV Bis. Promover las acciones y ejecutar los programas sociales necesarios para la recuperación de espacios públicos, a fin de fortalecer la seguridad jurídica, mantenimiento, sostenibilidad, control y la apropiación social de éstos; su fracción XXVIII. Le permite enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, la fracción XXXV coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales.

En el *Artículo 39* indica que los Ayuntamientos podrán enajenar a título oneroso o gratuito, bienes inmuebles propiedad del municipio, así como realizar los demás actos jurídicos respecto a ellos.

En el *Artículo 48* concede al Presidente Municipal las siguientes atribuciones fracción VIII contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado; fracción XI. Supervisar la administración adecuada de los bienes del municipio; en su fracción XVI cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales

### **1.5.13. La Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios.**

Esta ley<sup>34</sup> estatal menciona en su Artículo 2 la facultad de los Municipios a través del órgano legal, de aplicar esta Ley, en su artículo 8 en su fracción I indica que corresponde al Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social acrecentar el patrimonio cultural inmobiliario, artístico e histórico del Estado, y en su fracción II. Evaluar, determinar y dar seguimiento a las solicitudes de enajenación o utilización de bienes inmuebles que integren el patrimonio estatal o municipal, destinado al desarrollo de actividades de contenido social y de apoyo a la comunidad, de acuerdo por lo establecido por la Constitución Particular del Estado. En su artículo 11 en su Fracción I, da la facultad a los municipios para administrar, controlar y utilizar adecuadamente los bienes muebles e inmuebles que detenten o tengan asignados. En su Fracción II, menciona que II. Tomar las medidas administrativas necesarias y ejercer las acciones judiciales procedentes para obtener, mantener o recuperar la posesión de los inmuebles del Estado o municipios, así como procurar la remoción de cualquier obstáculo que impida su adecuado uso o destino. En la Fracción III, se plantea que se deben de formular las denuncias ante el Ministerio Público en los casos de ocupación ilegal de los bienes del dominio público y privado estatal o municipal que tengan asignados.

En el Artículo 31, conforme a las disposiciones de la presente ley, una vez realizada la desincorporación, los inmuebles de dominio privado del Estado o municipios podrán ser objeto de los siguientes actos jurídicos:

- I. Transmisión de dominio a título oneroso o gratuito, de conformidad con los criterios que determine la Secretaría de Finanzas o el ayuntamiento respectivo, en favor de entidades que tengan a su cargo desarrollar programas de interés social para atender necesidades colectivas.
- II. Permuta, con entidades públicas o con particulares, por otros que por su ubicación, características y aptitudes satisfagan necesidades públicas;
- III. Enajenación a título oneroso para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo de los poderes del Estado y municipios, o para el pago de pasivos;
- IV. Donación en favor de la federación, de los estados o de los municipios, para que utilicen los inmuebles en la prestación de servicios públicos;
- V. Donación o comodato en favor de asociaciones e instituciones privadas que realicen actividades de interés social y no persigan fines de lucro;
- VII. Dación en pago por concepto de indemnización, en los términos previstos por la Ley de Expropiación para el Estado de México.

---

<sup>34</sup> Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios, Decreto Numero 159. Toluca de Lerdo, México. 18 de Agosto 1999

En el Artículo 51 señala que los acuerdos de afectación de bienes del dominio público deberán atender las características y vocación de aprovechamiento del bien, la compatibilidad entre el uso para el que se le requiere y las atribuciones que señalen las leyes y los reglamentos respectivos.

Y por último en el Artículo 53, menciona que para cambiar el uso, destino o usuario de los bienes de dominio público, los poderes Legislativo y Judicial, informarán al Ejecutivo del Estado, para que la Secretaría de Finanzas realice los actos jurídicos que se requieran.

Las dependencias, organismos y entidades públicas, estatales y municipales, deberán solicitarlo a la Secretaría de Finanzas o a los ayuntamientos, exponiendo las razones y conveniencia que sustenten la petición, misma que podrá ser autorizada considerando los beneficios o utilidad que tenga la administración con el cambio respectivo.

En todo caso deberá procurarse que en la determinación del destino final de bienes que formaron parte del patrimonio de las dependencias, organismos y entidades públicas estatales y municipales, se tenga en cuenta la posibilidad para la obtención de un beneficio económico que pueda ser aprovechado para la realización de las tareas de las administraciones públicas respectivas.

#### **1.5.14. Plan de Desarrollo Municipal de Cuautitlán Izcalli 2013-2015.**

El objetivo general de este plan local es instituirse como el instrumento rector para impulsar el desarrollo del municipio, a través de áreas de oportunidad, con la instauración de acciones para la planeación, programación, ejecución, control y evaluación, que permitan fortalecer la capacidad de gestión del gobierno mediante la profesionalización y capacitación de la gestión pública; buscando ante todo la cooperación y la corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno; partiendo de una guía de acciones específicas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población, fomentado el ejercicio de la planeación estratégica.

Los objetivos generales del plan son:

- i. Mejorar la calidad de vida de los izcallenses brindando servicios públicos de excelencia.
- ii. Coadyuvar en la instrumentación de acciones que propicien la llegada de nuevas inversiones al Municipio; así como el incremento ordenado de la industria, el comercio y de servicios.
- iii. Promover el perfeccionamiento organizacional en la administración municipal que asegure beneficios a la población y propicie la accesibilidad a las certificaciones municipales.
- iv. Fomentar las condiciones necesarias para que la iniciativa privada genere nuevos empleos formales.

- v. Impulsar un proceso logístico e innovador del Municipio que lo ponga a la vanguardia de la eficiencia y la eficacia.
- vi. Fomentar la participación de la ciudadanía de manera organizada, en la toma de decisiones para la ejecución de los planes y programas de gobierno.
- vii. Establecer las bases para el acceso a la información del manejo de los recursos públicos, con un sistema de rendición de cuentas y transparencia que permita al ciudadano conocer el destino y aplicación de éstos.
- viii. Impulsar acciones que promuevan el desarrollo sustentable, garantizando el respeto al medio ambiente.
- ix. Promover la cooperación de la iniciativa privada, organizaciones sociales y el sector público, para la realización de acciones y programas de gobierno.
- x. Instrumentar las estrategias, metas y líneas de acción, conducentes a los objetivos planteados para la presente administración municipal.
- xi. Integrar las acciones y programas previstos en este Plan de Desarrollo Municipal conforme a los ejes rectores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo y Regional.
- xii. Atender y satisfacer las demandas ciudadanas en materia de educación, desarrollo social y humano, salud, desarrollo sustentable, seguridad pública y simplificación administrativa; para el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad, estableciendo nuevos lazos de participación entre el gobierno y los ciudadanos.
- xiii. Coadyuvar con las instancias federales y estatales para el desarrollo de las actividades económicas, productivas y comerciales.
- xiv. Elevar la competitividad del municipio.

#### **1.5.15. Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT<sup>35</sup>)**

Es un organismo público descentralizado del Poder Ejecutivo Federal, con carácter técnico y social, que tiene personalidad jurídica y patrimonio propio.

Surge el 20 de Agosto de 1973 por acuerdo presidencial precedido por el PRONARZUE<sup>36</sup> y la función de esta es regularizar la tenencia de la tierra urbana

---

<sup>35</sup> <http://corett.net/web/index.php/corett>, SEDATU, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. Que el 6 de Marzo del 2014 se giraron instrucciones del Poder Ejecutivo Federal del cambio de CORETT a INSUS; Instituto Nacional del Suelo Sustentable.

<sup>36</sup> Programa Nacional de Regularización de Zona Ejidales, coordinado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y el Fondo Nacional del Fomento Ejidal (FONAFE).

que tiene un origen ejidal y comunal, solucionando el cambio del régimen ejidal o comunal a propiedad particular por la vía de la expropiación, que hasta el año 1993 la expropiación era la única vía para este procedimiento y posterior a este año entró en vigor la nueva Ley Agraria, en la cual la expropiación puede hacerse a favor de cualquier promovente, privado y público en los tres niveles de gobierno, y también plantea la nueva Ley quitar la exclusividad de la CORETT para regularizar la tenencia de la tierra urbana. Otra de sus funciones es la de promover la adquisición y enajenación de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda.

De acuerdo a la CORETT para regularizar un terreno, se inicia y posteriormente una serie de realizar una serie de erogaciones preliminares para llegar a la titulación, las cuales son; trabajos técnico-informativos para determinar la poligonal objeto de la expropiación, el censo de ejidatarios o comuneros derechosos y el avalúo del INDAABIN (antes CABIN), levantamiento de la cartografía del asentamiento con planos manzaneros y lotes deslindados, pago del monto de la indemnización y ejecución del decreto de expropiación<sup>37</sup> y se concluye con la promoción y operación de la titulación. La CORETT financia con recursos propios todas estas erogaciones ya que los gobiernos no cuentan con los recursos para destinarlos a procesos de regularización de tierras.

---

<sup>37</sup> El artículo 95 de la Ley Agraria prohíbe que se ocupe la tierra expropiada antes de pagar la indemnización, a menos que los parcelarios o la asamblea del ejido o de la comunidad lo apruebe, según se trate de parcelas o de terrenos de uso común.



## Criterios de selección

1.- Regularización de la Tenencia de la Tierra para ser elegibles, los beneficios deberán:

• Tener un predio en los terrenos expropiados por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (Corett)  
**Para elegibles las comunidades o asentamientos humanos irregulares deberán:**

- Localizarse en tierras ejidales, comunales o de propiedad federal
- Tener los documentos básicos requeridos: plano de dotación y ampliación del ejido, actas de ejecución de los decretos presidenciales, expropiaciones anteriores y planos de confirmación y titulación de bienes comunales
- Encontrarse en el nivel de densificación requerido
- Tener la localización y el acceso a la comunidad o asentamiento
- Poseer el grado de consolidación y factores económicos de la zona

2. Incorporación de suelo libre para desarrollo urbano y vivienda para ser elegibles, los gobiernos municipales, estatales y personas físicas o morales deberán:

- Solicitar y convenir con la incorporación de suelo libre para desarrollar equipamiento, infraestructura, servicios urbanos y construcción de vivienda social con la Corett

**Para ser elegibles las comunidades (ciudades) deberán:**

- Ser seleccionadas por las autoridades estatales, municipales, agrarias y por la Corett
- Tener terrenos libres para expropiarse con: superficie incluida en el plan de Desarrollo Urbano del Centro de Población, anuencia del núcleo ejidal por acuerdo de asamblea, copia del convenio con el precio por hectárea, superficie afectada, número de parcela, nombre del ejidatario, copia del acta de asamblea de delimitación, ampliación o permuta del área que se expropia y copia del Diario Oficial de la Federación donde se encuentre la resolución presidencial.

## Promoción y difusión

Responsables: Unidad de Difusión Comunitaria de oficinas centrales y delegaciones estatales de la Corett

Información:

- Criterios de selección
- Acciones que se realizarán
- Resultados

## Solicitud de Regularización

1. Regularización de la tenencia de la tierra  
Beneficios individuales

- Deben presentar solicitud ante las oficinas delegacionales de la Corett. Puede presentarse por iniciativa propia del interesado o invitación de la Corett. Comunidades y asentamientos irregulares
- Las comunidades o el núcleo agrario deben presentar solicitud ante las oficinas centrales o las delegaciones de la Corett

2. Incorporación de suelo libre para desarrollo urbano y vivienda

- Se debe presentar solicitud ante las oficinas centrales o las delegacionales de la Corett por iniciativa propia del o los interesados o por invitación de la Corett
- En el caso de los gobiernos estatales y municipales la solicitud se presenta para obtener reservas territoriales destinadas al desarrollo urbano y vivienda
- En el caso de los núcleos agrarios, la solicitud se presenta con el fin de ofrecer sus tierras para el desarrollo urbano y vivienda.

## Ejecución del Decreto de Expropiación

- La SRA emite la orden de ejecución del decreto y envía copia a la Corett
- La Corett, mediante sus delegaciones, inscribe el decreto en el Registro Público de la Propiedad, en el catastro de la entidad correspondiente y en el Registro Agrario
- La Corett, mediante sus delegaciones y la Dirección de Operación, realiza el convenio para el pago de indemnización y la ejecución del decreto
- Cumplidas las etapas anteriores, la SRA emite la orden de ejecución del decreto y entrega los bienes expropiados a la Corett, para que pague las indemnizaciones por medio de las delegaciones, la Dirección de Operación de la Corett o el FIFONAFE

## Ejecución del Decreto de Expropiación

- La SRA emite la orden de ejecución del decreto y envía copia a la Corett
- La Corett, mediante sus delegaciones, inscribe el decreto en el Registro Público de la Propiedad, en el catastro de la entidad correspondiente y en el Registro

## Solicitud de Expropiación

## Integración de expediente técnico y solicitud

- La Corett integra el expediente técnico de la superficie que se expropia del asentamiento humano irregular propuesto
- La Corett envía el expediente a la Sedesol para su dictamen. Si es positivo, se solicitan los avalúos de contratación e indemnización a la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales (Cabin) y se elabora la cartografía correspondiente
- La Corett integra el expediente técnico de la superficie que se expropia y presenta la solicitud de expropiación a la SRA para su aprobación

Cuadro 1. Diagrama de operación de la CORETT. Fuente: *Pódium Notarial*. No. 28, Diciembre 2003. Lic. Alfonso Ramírez Valdivia, Delegado estatal de la CORETT.

## Regularización (contratación y escrituración de lotes)

- Las delegaciones de la Corett promueven y sensibilizan a los avendados para que regularicen sus precios y entreguen sus solicitudes
- Las delegaciones de la Corett reciben los pagos por la contratación del servicio e inscriben las escrituras en el Registro Público de la Propiedad (RPP) para su entrega posterior.

*Incorporación de suelo libre para desarrollo urbano y vivienda*

- La Corett establece convenios o contratos de compra-venta mediante sus oficinas delegacionales para enajenar los predios o lotes a título oneroso a los gobiernos estatales y municipales y a los beneficiarios directos que sean designados
- Las delegaciones de la Corett realizan los trámites para solicitar la elaboración de los títulos de propiedad correspondientes

## Beneficios

*Servicios y recursos económicos*

1. Regularización de la tenencia de la tierra

- Se otorga título de propiedad (escritura) del predio regularizado. Los títulos de propiedad se entregan directamente a los beneficiarios (casa por casa o en las oficinas de la Corett) o en eventos públicos
- Se indemniza a los núcleos agrarios por la expropiación de las tierras para su regularización. Las indemnizaciones deben ser acordes con la Ley Agraria (directamente al beneficiario o mediante el FIFONAFE)

*Monto*

Depende de los niveles económicos de la población que habita en los asentamientos humanos irregulares y se aplican de acuerdo con un avalúo emitido por una sociedad nacional de crédito.

2. Incorporación de suelo libre para desarrollo urbano y vivienda

- Se entrega el suelo libre o predio expropiado con sus respectivos títulos de propiedad a los gobiernos estatales, municipales o inversionistas designados
- Se indemniza a los núcleos agrarios por la expropiación de las tierras destinadas para su regularización. Las indemnizaciones deben ser acordes con la Ley Agraria (directamente al beneficiario o mediante el FIFONAFE)

*Monto*

Se vende a valor comercial

FAVORABLE

DESFAVORABLE

os Asentamientos

### 1.5.16. Ley Agraria.<sup>38</sup>

De acuerdo a la Ley Agraria, en su *Artículo 157*, los terrenos baldíos son los terrenos de la nación que no han salido de su dominio por título legalmente expedido, y que no han sido deslindados ni medidos.

En su *Artículo 158* especifica que los terrenos nacionales son los terrenos baldíos deslindados y medidos y los terrenos que recobra la nación por virtud de nulidad de los títulos que respecto de ellos se hubieren otorgado, así como también en su *Artículo 159* menciona que los terrenos baldíos y nacionales son inembargables e imprescriptibles.

Cuando se presenta una ocupación ilegal por asentamientos humanos irregulares en terrenos baldíos y nacionales, se deberá de identificar plenamente el asentamiento humano para una posible regularización y se deberá de realizar una evaluación técnica, política y social de la factibilidad de la regularización por la autoridad estatal o municipal, de acuerdo a la legislación vigente.

En cuanto aspecto técnico, evaluar los riesgos en que se encuentra el asentamiento irregular, la factibilidad de dotar los servicios urbanos y la factibilidad arqueológica, urbana y ecológica de incorporar el asentamiento al fondo legal de la población. Por otro lado, en lo político, se deberá de identificar la actitud de las organizaciones políticas y sociales ante el proceso de regularización, lo cual generalmente resulta siempre en desacuerdos.

Y por último lo social tendrá que ver revisar y evaluar la capacidad de pago de los colonos asentados para cubrir el costo de la titulación del lote ocupado.

Cuando el resultado de los estudios de factibilidad de la regularización es negativo, por algún tipo de riesgos para los pobladores la autoridad correspondiente deberá de proceder a la reubicación de las familias asentadas bajo cierto programa social que se tenga planeado para el tipo de situaciones como esta.

---

<sup>38</sup> Ley Agraria. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.

Lo cual es una realidad que los gobiernos locales y estatales escasamente destinan recursos para cubrir programas de reubicación de familias en asentamientos humanos irregulares, siendo esto unos de los propósitos de esta investigación.

Cuando se trate de terrenos baldíos, la autoridad correspondiente ya sea estatal o municipal, tendrá que solicitar la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria para realizar el deslinde y medición del terreno baldío y así convertirlo en terreno nacional, tal y como lo especifica.

En su *Artículo 160* de la Ley Agraria, en donde, la secretaria realiza o contrata las labores de deslinde y medición de la poligonal envolvente del asentamiento irregular, el deslindador formula un aviso de deslinde que se publica por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación y en el periódico oficial de la entidad federativa, aviso que también se fija en los parajes cercanos al terreno, por el que se informe del sitio de las oficinas del deslindador, y en él se exponga a los interesados los planos del terreno por deslindar, por otro lado, los propietarios, poseedores de terrenos colindantes y quienes se consideren afectados por el deslinde exponen lo que a su derecho convenga dentro de un plazo de treinta días hábiles.

El deslindador notifica a quienes se presenten el día, hora y lugar en que se inicie el deslinde, a fin de que concurran o nombren un representante para efecto de la exposición de argumentos en su defensa. El deslindador levanta acta de las diligencias realizadas, suscrita por el propio deslindador, dos testigos y los interesados, conformes e inconformes. La Secretaria de la Reforma Agraria (SRA)<sup>39</sup> con la información recabada y el acta levantada, resuelve si el terreno es nacional o, en su caso, si dentro del área deslindada existen terrenos nacionales. La resolución se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación y comunicarla a los interesados.

---

<sup>39</sup> SRA, Secretaria de la Reforma Agraria. Es responsable de la coordinación del varios programas, del diseño de políticas generales, de la integración básica y aporte de información a partir del cual se desarrollan trabajos de regularización de la tenencia de la tierra y coadyuva a las solución de conflictos en donde interviene la Procuraduría Agraria (PA).

En caso de controversia respecto a las resoluciones, el interesado puede someter el asunto al Tribunal Agrario en un plazo de quince días hábiles siguientes a la publicación de la resolución o haya recibido la notificación el interesado o de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación en caso de que se desconozca su domicilio.

En su Artículo 161, menciona que la SRA estará facultada para enajenar a título oneroso, fuera de subasta, terrenos nacionales a los particulares, dedicados a la actividad agropecuaria, de acuerdo al valor que fije el Comité Técnico de Valuación de la propia Secretaría.

Los terrenos turísticos, urbanos, industriales o de otra índole no agropecuaria, la SRA igualmente estará facultada para enajenarlos de acuerdo al valor comercial que determine la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales. Los dos supuestos anteriores procederán, siempre y cuando los terrenos no se requieran para el servicio de las dependencias y entidades federales, estatales o municipales y su utilización prevista no sea contraria a la vocación de las tierras.

Por esto, la incorporación de terrenos baldíos y nacionales a proyectos de expansión o densificación urbana, de igual manera se realizan estudios pero a diferencia del anterior la autoridad estatal o municipal según corresponda, evalúa la conveniencia de la incorporación del terreno ocupado.

#### **1.5.17. Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal. (FIFONAFE)**

Fideicomiso público auxiliar del Ejecutivo Federal, sectorizado en la SRA que cuenta con autonomía financiera. Dentro de sus objetivos destacan: captar, promover y entregarlos fondos comunes de los núcleos agrarios; verificar el cumplimiento de la causa de utilidad pública en los decretos expropiatorios de tierras ejidales y comunales y, en su caso, ejercitar la acción de reversión.

También financia la constitución de sociedades mercantiles inmobiliarias en terrenos de propiedad social, con fines urbanos, turísticos e industriales, con el propósito de coadyuvar en el desarrollo socioeconómico de los núcleos y sus integrantes, y promover y financiar los proyectos productivos de grupos de mujeres y jóvenes campesinos.

### **1.5.18. Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente.**

De acuerdo a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en su Artículo 28 revela que los asentamientos humanos en ejidos y comunidades no están incluidos en los proyectos que requieren evaluación de impacto ambiental de la SEMARNAT, que de cierta manera los estados y los municipios tienen cierta facultad para otorgar permisos y autorizaciones para la realización de obras o actividades en las zonas naturales protegidas.

Los núcleos agrarios, pueblos indígenas y demás propietarios o poseedores de los predios en los que se pretendan desarrollar las obras o actividades anteriormente señaladas, tendrán preferencia para obtener los permisos, concesiones y autorizaciones respectivos.

Por esto, es de facultad de la Procuraduría Agraria conducir y vigilar el cumplimiento de la Ley Agraria en la convocatoria y celebración de la asamblea ejidal o comunal en que se determinen las áreas destinadas al asentamiento humano y a la reserva de crecimiento así como también concierne a la asamblea ejidal o comunal determinar las áreas destinadas al asentamiento humano y a su reserva de crecimiento conforme a las normas técnicas emitidas por el RAN<sup>40</sup>, a las leyes General de Asentamientos Humanos y del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y a los resultados de la mediación de la autoridad estatal o municipal y su correspondiente autorización formal.

Incumbe al RAN inscribir el acta de asamblea ejidal o comunal en que se determinen las áreas destinadas al asentamiento humano y la reserva de crecimiento conforme a las normas técnicas emitidas por el RAN, certificar el plano interno del ejido o de la comunidad que incluya las áreas del asentamiento humano y la reserva de crecimiento, y expedir los títulos de propiedad en dominio pleno de los solares urbanos.

---

<sup>40</sup> RAN, Registro Agrario Nacional. Es responsable de la formalización de la tenencia de la tierra de propiedad social, derivada de acuerdos de las asambleas, mediante la inscripción y certificación de productos cartográficos y la expedición de certificados y títulos, garantizando el control de la tenencia de la tierra y la seguridad jurídica y documental.

### **1.5.19. Presupuesto de Egresos de La Federación. (PEF)**

#### **Ramo 16.**

Derivado de unos de los objetivos del PND, México Prospero, se asigna un presupuesto para el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, en donde la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), tiene la misión de incorporar en los diferentes ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales del país, conformando así una política ambiental integral e incluyente que permita alcanzar el desarrollo sustentable.

En donde uno de los objetivos es la de recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentablemente del patrimonio natural, por lo que las acciones de la CONAFOR, se enfocarán a impulsar el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales, a otorgar incentivos para el aprovechamiento sustentable de los recursos forestales que se traduzca en una mayor superficie forestal bajo manejo y una mayor productividad para incrementar la producción forestal maderable y no maderable.

La CONANP dará continuidad a las acciones de conservación de la diversidad biológica y los ecosistemas del país, de consolidación de las Regiones Prioritarias para la Conservación, y la atención a las regiones prioritarias para la conservación de los sitios RAMSAR, y promoverá acciones compartidas de conservación con otras instituciones del Sector, instituciones de investigación, organizaciones de la sociedad civil, gobiernos locales y población en general.

**Ramo 33.**

Las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios o Ramo 33<sup>41</sup> es el mecanismo presupuestario diseñado para transferir a los estados y municipios recursos que les permitan fortalecer su capacidad de respuesta y atender demandas de gobierno en los rubros de:

- Educación
- Salud
- Infraestructura básica
- Fortalecimiento financiero y seguridad pública
- Programas alimenticios y de asistencia social
- Infraestructura educativa

En base a estos recursos la Federación apoya a los gobiernos locales que deben atender las necesidades de su población, fortaleciendo los presupuestos de las entidades federativas y las regiones que conforman. Estos presupuestos son asignados de acuerdo a los indicadores que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), por lo que la distribución del recurso varía por entidad o municipio cada año.

**1.5.20. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.**

El CONEVAL es la institución responsable de emitir los Lineamientos de Evaluación que deberán observar las dependencias y entidades responsables de operar los programas sociales a los que hace referencia el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, también es responsable de las evaluaciones de la política y programas de desarrollo social que pueden ser realizadas por la misma entidad o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa, a través de los cuales podrá emitir recomendaciones respecto al cumplimiento del objetivo social de los programas,

---

<sup>41</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

metas y acciones de la Política de Desarrollo Social. Para esto, tiene la responsabilidad de la medición de la pobreza y emitir los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza utilizando la información que genere el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la cual se tendrá que hacer con un periodo mínimo de dos años para cada entidad federativa y a nivel municipal cada cinco años, mediante los siguientes indicadores:

- Ingreso corriente per cápita
- Rezago educativo
- Promedio en el hogar
- Acceso a los servicios de salud
- Acceso a la seguridad social
- Calidad y espacios de la vivienda
- Acceso a los servicios básicos en la vivienda
- Acceso a la alimentación
- Grado de cohesión social.

El rezago social se refiere a la situación en la que se encuentra una persona cuando tiene al menos una carencia social en los seis distintos indicadores: rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación, y que su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere.

#### **1.5.21. Regiones socioeconómicas IV y XIV.**

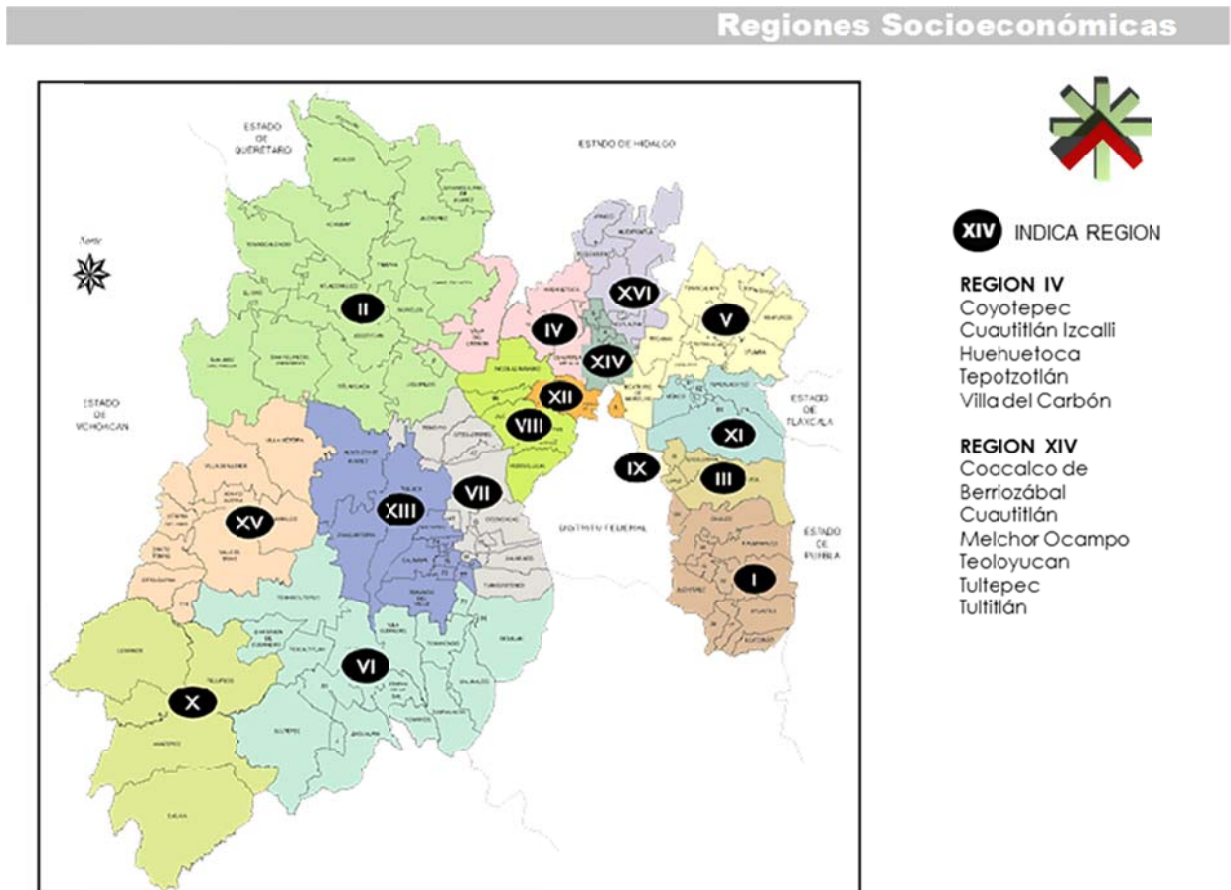
En el Estado de México, los 125 municipios que lo conforman se agrupan de acuerdo a las características geográficas y demográficas en 16 regiones socioeconómicas, dentro de las cuales el caso de estudio es la Región Socioeconómica XIV-Tultitlan<sup>42</sup>, zona en donde la estructura vial actual se transporta una gran parte de la población metropolitana a la Ciudad de México la cual se ve comienza a tener complicaciones en parte porque las vialidades que permiten ese flujo local y regional han perdido la capacidad para permitir una

---

<sup>42</sup> Región conformada por los municipios de Tultitlan, Cuautitlán, Tultepec, Melchor Ocampo, Coacalco Y Teoloyucan, de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo Urbano.



correcta vinculación de los municipios, provocando una inaccesibilidad vial, la cual no permite una interacción socioeconómica adecuada entre las poblaciones que conforman la zona de estudio, creando así una serie de conflictos viales que van disminuyendo la calidad de vida de la población que transita en este sitio.



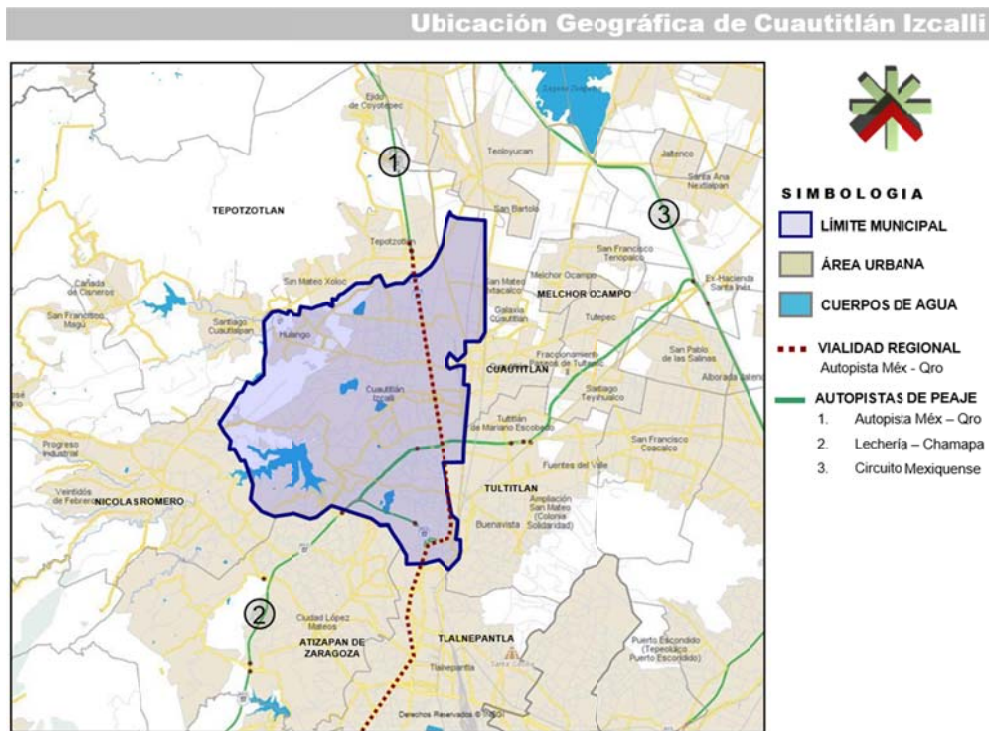
Plano 1. Regiones Socioeconómicas de Estado de México. Fuente: Plan Estatal de Desarrollo Urbano.

Los poblados contiguos han permitido desarrollos inmobiliarios que en su mayoría no se encuentran con una planeación correcta a nivel regional y solo lo hacen localmente, por lo que tienden a aumentar en población por migraciones a estos municipios en gran parte por la cercanía a las fuentes de trabajo y servicios que se pueden encontrar en la zona.

## II. SITUACIÓN ACTUAL DE LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES EN LA ZONA DE ESTUDIO.

### 2.1. Contexto de los asentamientos irregulares en Cuautitlán Izcalli.

Una de las problemáticas que presenta el municipio de Cuautitlán Izcalli actualmente es la proliferación de asentamientos irregulares en los llamados “Pueblos de Izcalli<sup>43</sup>”, quedando divididos por una frontera física artificial como los es la autopista México Querétaro en su tramo del kilómetro 10 al 41, quedando así repartidos en dos zonas; oriente y poniente, siendo más los afectados los la zona poniente debido a que se encuentran adyacentes a la cabecera municipal, en el cual se encuentra el 85% de los bienes y servicios municipales así como del equipamiento urbano del municipio, por lo que la atracción de población a esta zona es mayor que la de la zona oriente.



Plano 2. Los trece pueblos que dan origen al municipio de Cuautitlán Izcalli, Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli, 2013.

<sup>43</sup> Los trece pueblos que dan origen al municipio de Cuautitlán Izcalli, Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli, 2013

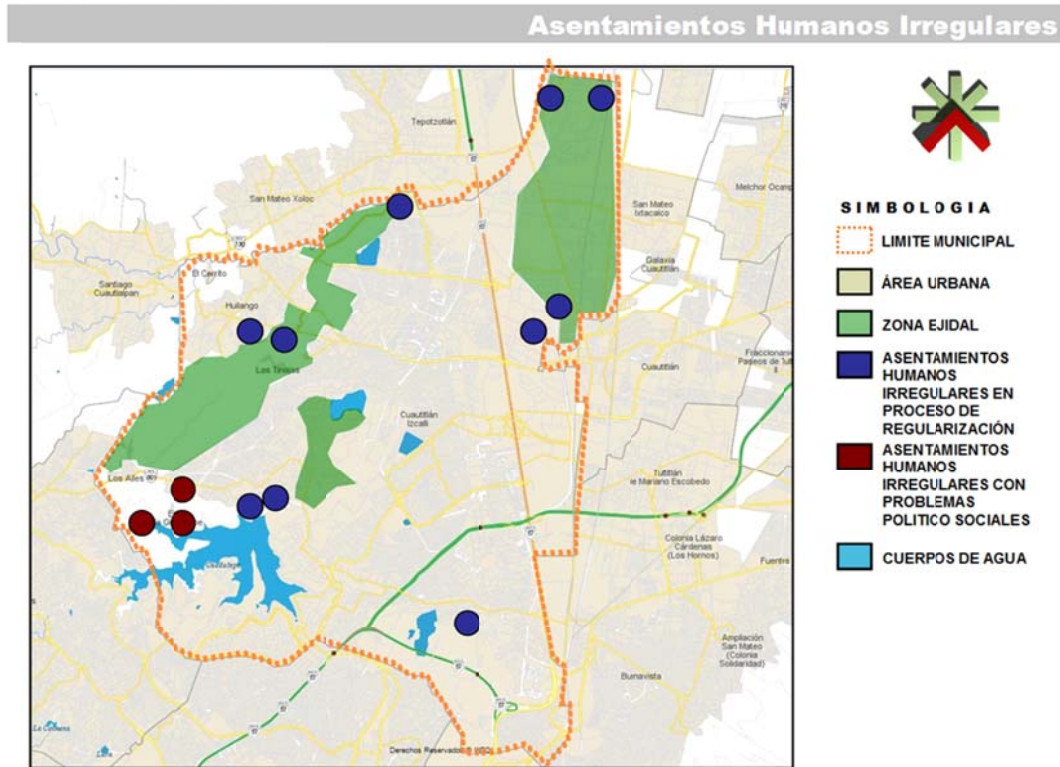
Los pueblos más afectados por los asentamientos irregulares son los más alejados de la cabecera municipal como lo son: San Francisco Tepojaco, El Rosario, Santiago Tepalcapa y San Martín Tepetlixpan.

Toma relevancia el pueblo de San Francisco Tepojaco, ya que en este se encuentra la mayor superficie de recurso forestal del municipio y además cuenta con uno de los cuerpos de agua más importantes del Valle de México como lo es la Presa de Guadalupe de 348ha y una superficie de área de parque forestal de 245ha.

Esta zona fue invadida por diferentes organizaciones sociales y pobladores con de bajos recursos, siendo la de mayor impacto la que hizo la "Antorcha Popular", la cual ha invadió una gran parte del área natural y se originó que más familias de bajos recursos buscaran refugio en esta zona, invadiendo un superficie de 27.5ha, aprovechándose de la disputa ejidal entre Ejidatarios del Ejido de Tepojaco y Ejido de Guadalupe que data del año 1979 en la llamada Ex Hacienda de Guadalupe, y sumado a esto de la falta de reglamentación municipal referente a los asentamientos humanos irregulares.

La invasión por generada por los grupos sociales de poder como los movimientos antorchistas así como de los ejidatarios, comienza a finales de los años setenta unos años después de haberse erigido como nuevo municipio Cuautitlán Izcalli, lo que fue provocado una ola de asentamientos por la atracción de población que tenía actividades laborales, educativas o de servicio en la Ciudad de México.

Con el paso del tiempo se acentuó la ocupación de esta zona y se consolidó como una localidad, inicialmente con 50 viviendas con una notable precariedad y de autoconstrucción.



Plano 3. Asentamientos Humanos Irregulares en Cuautitlán Izcalli. Fuente: Elaboración propia con imagen de Google Earth.

Para el año 2000<sup>44</sup>, la invasión aumento a casi 190 casas y por lo menos 760 habitantes, para el año 2005 ya el crecimiento de la población rebaso los 1200 habitantes y casi 250 casas, para el Censo del INEGI del 2010 fue considerado como una localidad pese a que municipalmente no lo contemplan así y lo refieren como un asentamiento irregular en su plan municipal de desarrollo<sup>45</sup>, y para el censo de este año del INEGI<sup>46</sup> ya contaba con 361 casas y 1335 habitantes, cobrando así mayor relevancia y problemática para gobierno municipal.

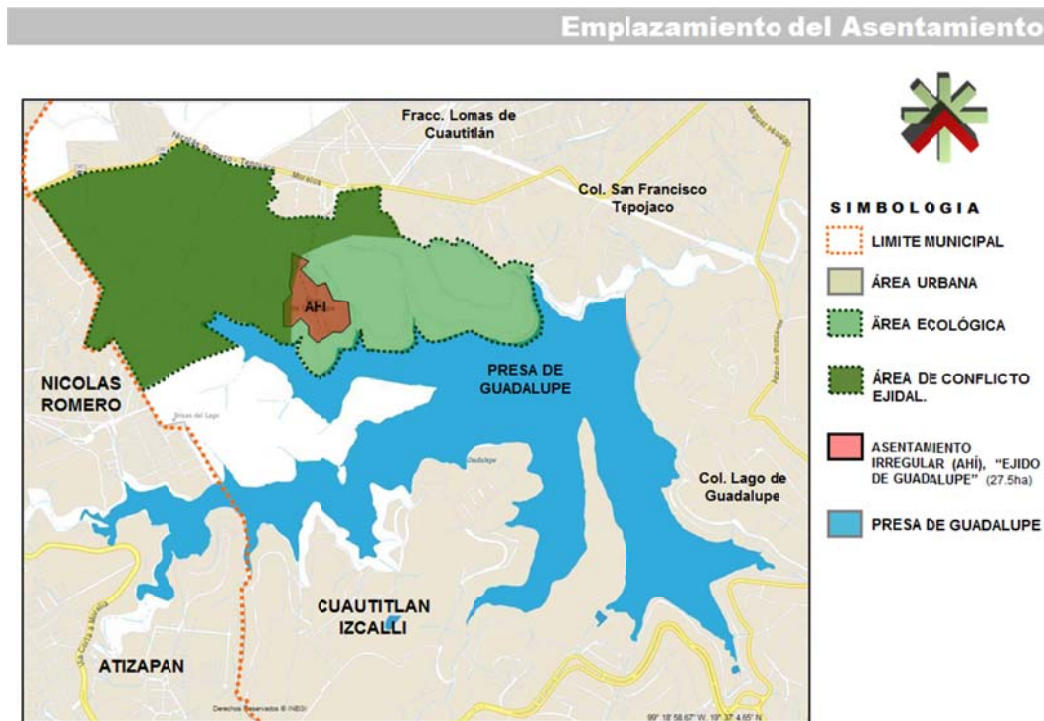
Para el año 2015 la consolidación de este asentamiento irregular es casi un hecho, ya que la población ya rebasa los 1600 habitantes y la integración de este asentamiento irregular que se ha minimizando en casi 35 años su crecimiento, es un tema que debe atenderse con suma prioridad, ya que actualmente carecen de todo servicio público y equipamiento urbano, por lo que se ha generado una zona

<sup>44</sup> Datos obtenidos de campo

<sup>45</sup> Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli, 2013

<sup>46</sup> Censo de Población del INEGI 2010

de segregación social y una marcada degradación ambiental, provocando inseguridad de la zona, deterioro físico, blanco de otro tipo de invasores, y marginación de la zona en general.



Plano 4. Ubicación del asentamiento irregular. *Fuente: Elaboración propia con imagen de Google Earth.*

## 2.2. Análisis Jurídico de la situación actual.

Partiendo de un análisis jurídico para comprender la situación actual y conociendo el origen de régimen de propiedad de tipo ejidal de los terrenos con asentamientos humanos irregulares que comprenden esta investigación, en la Ley Agraria en su Artículo 88<sup>47</sup>, la cual manifiesta que “*Queda prohibida la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva*”, así como

<sup>47</sup> Ley Agraria, Capítulo II, De las Tierras Ejidales, Sección Séptima: De las Tierras Ejidales en Zonas Urbanas, Artículo 88, Última reforma publicada DOF 17-04-2008



también en el Artículo 93<sup>48</sup>, referente a la expropiación de bienes ejidales y comunales menciona que se puede aplicar siempre y cuando sea para; *“La realización de acciones para promover y ordenar el desarrollo y la conservación de los recursos agropecuarios, forestales y pesqueros”*.

En base a este marco Jurídico y derivado del decreto publicado en La Gaceta de Gobierno del Estado de México del 13 de Octubre del 2004, en la que *“se declara área natural protegida con categoría de Parque Estatal “Santuario del Agua Forestal”, en la zona conocida como Presa de Guadalupe, ubicada en los municipios de Cuautitlán Izcalli y Nicolás Romero, en el Estado de México; su área de influencia que incluye manantiales y escurrimientos que tributan al cuerpo de agua, para ser destinada a la protección, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del entorno”*.

Con el sustento jurídico antes mencionado, queda claro que la ocupación irregular del Ejido de Guadalupe se encuentra jurídicamente fuera de su conformación y consolidación, pero es una problemática que es irreversible, ya que lo largo de 35 años ha tenido un alto costo político el tratar de desalojar a toda esta población del área que mantienen invadida, y que con el aumento de la población en esta zona, es un hecho políticamente imposible, por lo que nos lleva a una pregunta; *¿ Bajo qué proceso legal se puede integrar y regularizar a esta localidad para evitar el crecimiento irregular y así preservar el recurso forestal de la zona?*.

Es necesario que los actores políticos locales declinen la acciones de desalojo de esta zona ya que la consolidación está próxima debido al desarrollo que se ha suscitado en esta zona, por lo que nos lleva a otra pregunta *¿Regularizar a este asentamiento, tendrá un beneficio político, social y económico al ayuntamiento?*, esta pregunta puede ser la solución al problema actual de los asentamientos irregulares en el municipio, y porque no pensarlo, en varios municipios con la misma problemática, ya que al regularizar la tenencia de la tierra se pueden obtener beneficios políticos, sociales, espaciales, ecológicos y posiblemente económicos, que es donde mayor énfasis da cada administración pública, y que

---

<sup>48</sup> Ley Agraria, Capítulo IV, De la Expropiación de Bienes Ejidales y Comunales, , Artículo 93, Fracción III Última reforma publicada DOF 17-04-2008

independiente de los recursos que obtenga de la federación, obtendría un recurso alternativo en esta zona con el cobro de predio, agua potable, derechos de conexión a la red sanitaria, licencias de construcción entre otros, fomentando así la integración social, el control del asentamiento irregular, preservación del área natural protegida<sup>49</sup> y controlar el crecimiento urbano del municipio.

### **2.3. Delimitación del tema de estudio.**

En la gran mayoría de los municipios, los ejidos y áreas naturales, son las zonas más expuestas a ser ocupadas de manera ilegal, ya que en muchos casos las políticas de planeación urbana y reservas territoriales para el asentamiento humano, no se contemplan o simplemente ya agotaron sus reservas territoriales.

Las áreas naturales son el objetivo más recurrente de ocupaciones ilegales ya que no existen propietarios que defiendan estos territorios, y en gran parte su protección queda en la voluntad de las autoridades locales, estatales o federales.

En los municipios de Cuautitlán Izcalli y Nicolás Romero, en la zona conocida como Lago de Guadalupe, compuesta por una presa que fue construida entre los años de 1936 y 1943 para un propósito en específico y ayudar a los núcleos ejidales en su momento. Cuenta con una superficie de 1,750.38ha, en donde 348ha son del cuerpo de agua y el resto son las zonas forestales, pastizales y áreas urbanas que pertenecen a estos dos municipios.

El 13 de Octubre del 2004<sup>50</sup> fue nombrado “Santuario del Agua y Forestal Presa Guadalupe”. En casi dos décadas, esta zona se encuentran en disputa por movimientos sociales como Antorcha campesina, ejidatarios y desarrolladores inmobiliarios, lo que representa un gran problema social y territorial en el zona, reflejándose en degradación urbana, social y ambiental, por lo que , debe ser

---

<sup>49</sup> Con la publicación en 1988 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en la cual se mencionan como programas de manejo y en la modificación de 1996 de la misma se enuncian, en su artículo 65, como programa de manejo. En el Reglamento en materia de ANP del 2000 en su artículo 3°, Fracción XI se define el programa de manejo como el instrumento rector de planeación y regulación que establece las actividades, acciones y lineamientos básicos para el manejo y la administración del área natural protegida respectiva.

<sup>50</sup> Gaceta de Gobierno del Estado de México, No. 74 del 13 de Octubre 2004.

atendida con acciones inmediatas para una proyección sustentable y mejorar calidad de vida de las comunidades y municipios implicados.

#### **2.4. Justificación del tema.**

El cambio de uso de suelo, el crecimiento de la mancha urbana y la pérdida de recurso forestal en esta zona comienza por la falta de normatividad del municipio de Cuautitlán Izcalli con respecto al desarrollo del fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, los cuales conllevan a un desconocimiento tanto de la autoridad para detener, controlar y prevenir estos procesos de ocupación de manera ilegal en zonas de riesgo y áreas naturales protegidas, como también de los pobladores que se aprovechan de la falta de leyes, normas y reglamentos locales que establecen las bases de planeación para los asentamientos humanos dentro de un crecimiento urbano congruente al territorio.

#### **2.5. Objetivos**

##### **2.5.1. Objetivo general.**

- Analizar la problemática del proceso de ocupación del suelo en asentamiento irregular “Ejido de Guadalupe” y establecer las bases para un modelo de regularización sistémica que pondere la sustentabilidad del espacio y mejore la calidad de vida de la población.

##### **2.5.2. Objetivos específicos.**

- Analizar los componentes de la regularización integral.
- Establecer estrategias para atender la situación actual.
- Generar metas y soluciones para conformar un modelo de regularización sistémico.
- Especificar alternativas de financiamiento para hacer viable la aplicación de un modelo integral de regularización.
- Mitigar la segregación espacial, social y urbana en base a la aplicación del modelo propuesto.



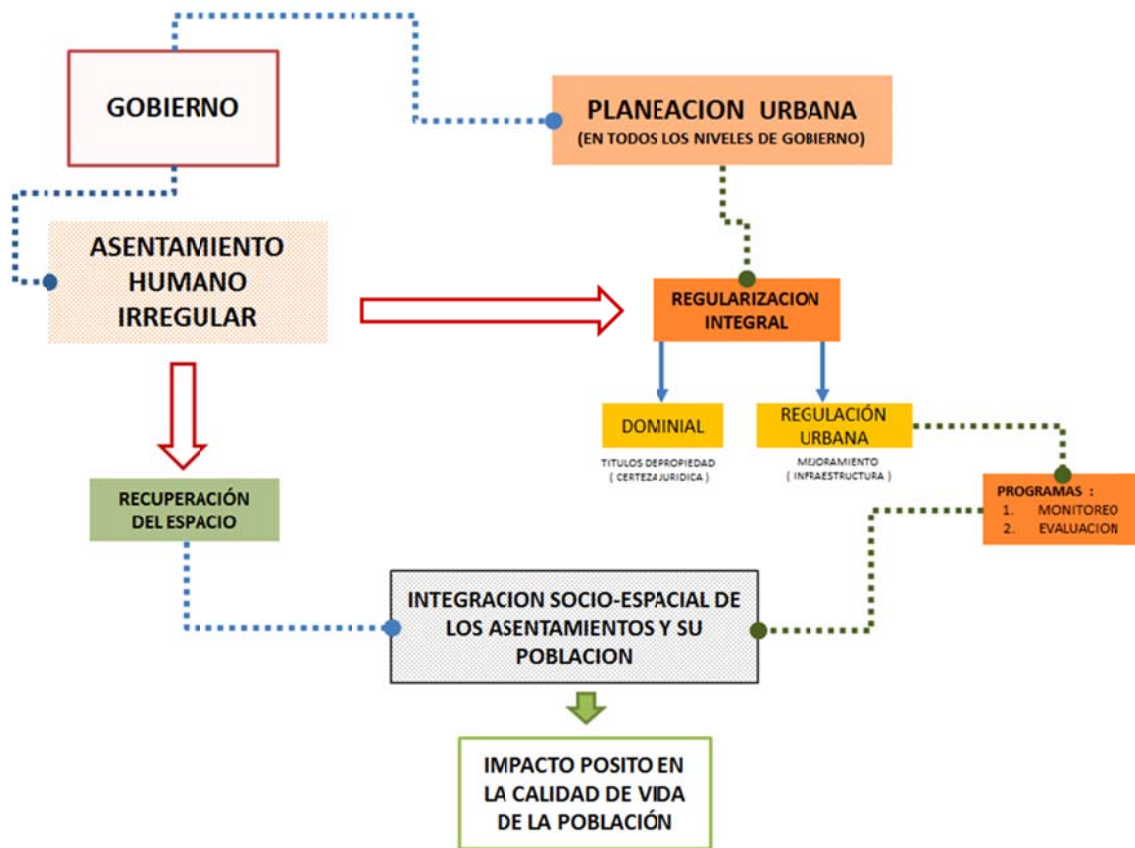


Imagen 7. Objeto de la investigación. Fuente: *Elaboración propia.*

## 2.6. Planteamiento del Problema.

Es un hecho, que los asentamientos irregulares son para gran parte de las familias mexicanas la única opción, posible, para conseguir o adquirir un patrimonio para su familia, ya que responde a la incapacidad de obtener recursos para acceder de manera regular a vivienda y servicios, lo cual repercute en la calidad de vida de este sector de la población.

Regularmente estos procesos de ocupación irregular se dan en donde la autoridad local no ejerce presión normativa, manifestándose así en las periferias de centros de población consolidados y que a su vez quedan fuera de la estructura urbana, y que este fenómeno conlleva al deterioro y pérdidas de áreas que desempeñan importantes funciones urbanas, sociales y ambientales.

El municipio de Cuautitlán Izcalli forma parte de la conurbación de la ZMCM y que al igual que los demás municipios de esta zona metropolitana se han convertido en los principales receptores de población, que históricamente esta urbanización ha se desarrollado de manera desordenada, con una producción de vivienda de autoconstrucción y que en su mayoría no existe equilibrio entre los asentamientos humanos y el medio ambiente, perdiendo así gran parte del recurso forestal que se tiene aún en la actualidad.

En el “Santuario del Agua y Forestal Presa Guadalupe”, el fenómeno se ha incrementado debido a una presión constante por la expansión urbana por asentamientos regulares e irregulares, siendo estos últimos lo de mayor impacto en el aceleración al deterioro y pérdida de áreas naturales.

Su origen irregular debería obligar a las autoridades locales a responder con normas y políticas de regularización del suelo y de aspectos urbanos, pero en el municipio no se cuentan con los instrumentos normativas que puedan frenar este proceso de ocupación irregular, que además las condiciones de precariedad de estos asentamientos es por la falta de servicios y equipamiento públicos, y sumado a esto, se encuentran en zonas de alto riesgo, en donde pueden ocurrir derrumbes o deslaves por la topografía de la zona.

Es importante no solo resolver la regularización de la propiedad, sino también de la integración social y urbana de estos asentamientos para evitar la marginación y pauperización local, que pueda repercutir con efectos negativos en toda la región.

Con lo anterior se plantean los siguientes puntos:

- Los procesos de ocupación informal tienen repercusiones negativas, tanto en el ámbito social, del medio ambiente, jurídica, económico y político.
- La ocupación informal del suelo no obedece a los cambios demográficos de la zona, región o entidad, y en ocasiones tampoco a la pobreza humana.
- Los mecanismos de regulación del uso del suelo por parte de la autoridad son excluyentes, en el que se beneficia más a los fraccionadores ilegales o al sector de población de mayor poder adquisitivo.

- Las autoridades han permitido que se continúe con estos procesos de ocupación informal, ya que a veces se aprovechan de manera política y son negligentes ante la situación.
- Los programas de regularización se desarrollan sin considerar el origen que propicio la informalidad de la ocupación, lo que conlleva a efectos contraproducentes que incrementan los problemas de segregación socio-espacial.
- La expectativa de la regularización incide directamente en la valor de la tierra y el mercado informal del suelo.

## **2.7. Hipótesis**

La implementación de programas integrales de regularización en la que se constituya con aspectos dominiales, urbanos y ambientales, tendrá resultados positivos en beneficios de la calidad de vida de la población además de ordenar correctamente el crecimiento urbano-ambiental de Cuautitlán Izcalli.

### **III. DIAGNOSTICO DEL ASENTAMIENTO IRREGULAR “EJIDO DE GUADALUPE”.**

#### **3.1. Origen del asentamiento irregular y cronología de su crecimiento.**

##### **3.1.1. Inicio del conflicto. 1979**

El conflicto se originó, de acuerdo a documentos recabados en la investigación de campo, en el año 1979, en donde los Ejidatarios del Ejido de Tepojaco y Ejido de Guadalupe pelean las tierras del paraje llamado Ex Hacienda de Guadalupe, el cual queda asentado en el Juicio Agrario 340/1979, que hasta la fecha de no se ha definido la situación jurídica y aun se espera la sentencia definitiva.

##### **3.1.2. Creación del Centro de Población “Ejido de Guadalupe”. 1988**

Durante nueve años de conflictos en tribunales agrarios, un grupo se suma a la disputa de esta tierras, argumentando que ellos solo pretenden trabajar las tierras para uso agrícola, solicitando así a la Secretaria de la Reforma Agraria la constitución de un “Nuevo Centro de Población” llamado “Ejido de Guadalupe”, realizando una asamblea general, la cual fue presidida por un representante de la Secretaria de la Reforma Agraria, dándole validez a este acontecimiento y se quedó a manera de “solicitud” la creación del nuevo centro de población, se publicó en el Diario Oficial de la Federación con fecha de del 24 de Noviembre de 1988, resultando ser no procedente por un juicio de amparo que también fue publicado en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación numero cuarenta y siete de fecha noviembre de 1991.

Cabe señalar, que una serie de conflictos derivados del interés de las tierras marginales a la Presa de Guadalupe, dio paso a una cascada de problemáticas y “vacíos legales” locales, estatales y federales, los cuales se fueron acumulando sin resolver ninguna de ellos y provocando la invasión de dichas tierras por diferentes movimientos sociales aprovechándose del momento de confusión y evasión por parte de la autoridades para resolver el conflicto.

### **3.1.3. Adquisición de las tierras a favor del municipio de Cuautitlán Izcalli. 1987**

Para el año 1987, mientras continuaban los conflictos por la posesión de los predios ejidales de la zona norponiente, la fracción sureste fue adquirida por el H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, para incorporarlo como un Bien Público municipal y destinarlo como “reserva ecológica”. Dicha fracción fue comprada al Instituto de Acción Urbana Social (AURIS<sup>51</sup>) Organismo Público Descentralizado de carácter estatal que más tarde se convirtió en el IMEVIS<sup>52</sup>, dicha compra se desarrolla por medio de un contrato de “compra-venta” entre AURIS y el H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, la cual comprende un área de 100ha y en el cual manifiesta que ya hay una fracción “ocupada”, que corresponde a la ocupación irregular que se fue gestando desde principios de los años ochenta. Siendo así, esta fracción pasó a ser patrimonio municipal o bien de dominio público con la supuesta etiqueta de “reserva ecológica”.

El asentamiento irregular se desarrolló más en la zona oriente, correspondiente a la propiedad del municipio, derivado a que las pendientes de los terrenos son más afines para el asentamiento humano, no así, en la zona poniente, correspondiente a los ejidos de núcleo agrario de Tepojaco, en la cual, es una zona de escurrimientos naturales que desembocan en la presa, y que aun así con estos riegos las familias irregulares invadieron esta zona.

### **3.1.4. Invasión Irregular. 1980 - 2010**

A comienzos de los años ochenta, la invasión por movimientos sociales populares se incrementó, por lo que inicio un proceso de arraigo del asentamiento informal, creciendo a inicios de los años noventa con al menos 50 casas de autoconstrucción precarios, y para el año 2000<sup>53</sup>, la invasión aumento a casi 190

---

<sup>51</sup> Mediante Decreto Número 23 de la H. XLIV Legislatura del Estado de México, se crea el Instituto de Acción Urbana e Integración Social, el 3 de enero de 1970.

<sup>52</sup> El 23 de septiembre de 2003, se publicó en la “Gaceta de Gobierno” No. 60, el Decreto No. 179, de la H. LIV Legislatura del Estado de México que creó el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS), con personalidad jurídica y patrimonio propio, abrogando la ley que creó a los Organismos Públicos Descentralizados “Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM) y al Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), decretando en consecuencia la disolución y liquidación de estos, a partir de la fecha de su publicación.

<sup>53</sup> Datos obtenidos de campo

casas y por lo menos 760 habitantes. Para el año 2005 el crecimiento de la población rebaso los 1200 habitantes y casi 350 casas. Para el Censo del INEGI<sup>54</sup> del 2010 fue considerado como una localidad, pese a que el municipio de Cuautitlán Izcalli no lo contemplaba así y lo describen como un asentamiento irregular en el plan municipal de desarrollo<sup>55</sup>. Para el año 2015, ya contaba con 461 casas y 1844 habitantes, marcando una trayectoria de treinta años, lleno de problemáticas y captora de mayor población informal al sitio.

### 3.1.5. Patrón de Ocupación en 15 años de la zona de estudio.

#### - *Ocupación al 2000.*

En el año 2000, después de 21 años de su origen, el asentamiento irregular ya contaba con una densidad de población de 27 hab/Ha., y revelaba que el asentamiento atraería mayor gente derivado del bajo costo de los terrenos y de la cercanía con servicios y equipamiento urbano municipales.



<sup>54</sup> Censo de Población del INEGI 2010

<sup>55</sup> Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli, 2013

- *Ocupación al 2005.*

En el año 2005 el asentamiento irregular contaba con una densidad de población de 43 hab/Ha., y la oferta y venta de lotes continuaba con gran fuerza aun cuando la autoridad local sabia de la problemática que ahí se generaba, no intervino en la suspensión de construcciones de los nuevos pobladores.



Imagen 9. Asentamiento irregular "Ejido de Guadalupe", año 2005. *Fuente: Google Earth.*

- *Ocupación al 2010.*

En el año 2010 el asentamiento irregular ya contaba con una densidad de población de 49 hab/Ha., y la venta de lotes del perímetro que conforma el asentamiento irregular casi llegaba al 80% de su repartición, venta o compromiso que se tenía con la población por parte de los líderes sociales.





Imagen 10. Asentamiento irregular "Ejido de Guadalupe", año 2010. *Fuente: Google Earth.*

- *Ocupación al 2015.*

En el año 2015 el asentamiento irregular cuenta con una densidad de población de 67 hab/Ha., se encuentra repartido casi la totalidad toda el área que comprende el asentamiento irregular y lamentablemente no se dejaron espacios provistos para algún tipo de equipamiento urbano básico, derivado de la venta ilegal y sacar provecho de cada área del terreno en oferta.





Imagen 11. Asentamiento irregular “Ejido de Guadalupe”, año 2015. *Fuente: Google Earth.*

### 3.2. Tenencia de la tierra

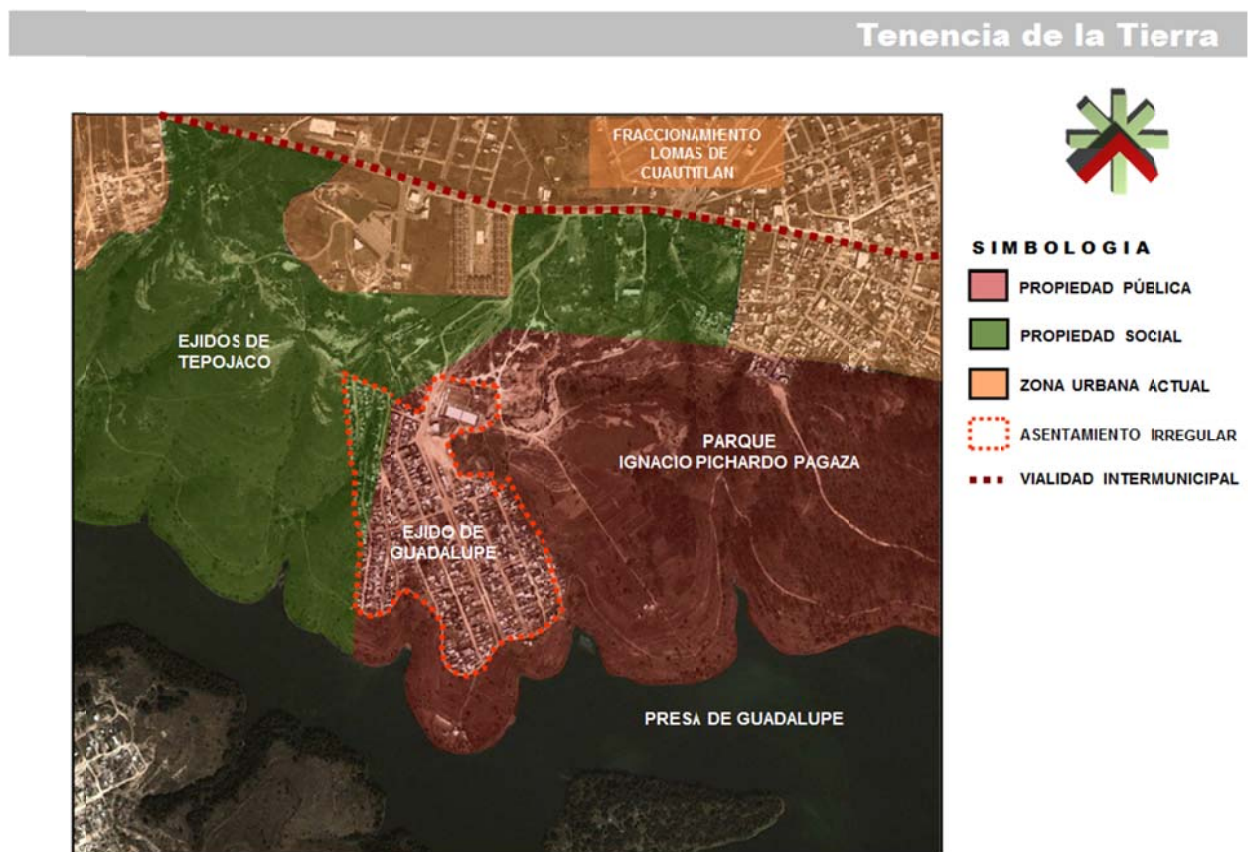
La ocupación ilegal de la zona como se puede mostrar en las imágenes cronológicas de la ocupación (*ver imagen 3 a 6*), se dio justo en el límite de la propiedad social y pública de forma lineal norte-sur, ya que al no tener definido correctamente los límites de ambas propiedades, el oportunismo del mercado ilegal del suelo aprovechó ese hecho y comenzó con la oferta de lotes irregulares a dirigido a la población de bajos recursos, iniciándose así una ocupación progresiva, mientras el conflicto entre ejidatarios de diferentes núcleos agrarios continuaba.

Cabe destacar que el asentamiento irregular se expandió más hacia la zona de la propiedad pública (Parque “Ignacio Pichardo Pagaza”), zona oriente, ya que las condiciones fisiográficas eran más viables para el asentamiento humano.

Al poniente, las pendientes pronunciadas se convirtieron en límite y frontera natural de la expansión del asentamiento irregular y así mismo al sur, el

crecimiento se detuvo por tener como límite el cuerpo de agua, Presa de Guadalupe. Al norte, los límites de las parcelas ejidales estaban bien definidas y aunado a que los ejidatarios de la zona se pronunciaron legalmente ante asentamiento irregular, lograron detener la expansión hacia esta zona.

En resumen, de las 27.5 Ha. (ver Plano No.5) que comprende el polígono del asentamiento irregular “Ejido de Guadalupe”, el 88.37% (24.30 ha) corresponden a propiedad pública, perteneciente al Parque “Ignacio Pichardo Pagaza” y el 11.63% (3.20 ha) corresponden a propiedad social, que corresponde al “Ejido de Tepojaco”, teniendo en claro, que la mayor problemática es para el gobierno municipal y darle salida a la situación de la ocupación ilegal.



Plano 5. Tenencia de la Tierra en la zona de conflicto. Fuente: *Elaboración propia con imagen de Google Earth.*

### **3.3. Perfil socioeconómico de la población de la zona de estudio.**

#### **3.3.1. Crecimiento demográfico local.**

El crecimiento demográfico, concepto que se ve influenciado directamente por factores como la natalidad, la mortalidad y la migración en el espacio geográfico que se analiza<sup>56</sup>, se tiene lo siguiente:

Desde el comienzo de la invasión en los inicios de los años ochenta contaba con casi 200 habitantes, para principios de los años noventa eran más del doble de los habitantes<sup>57</sup>, y fue hasta el año 2010 con el Censo de Población que se determina un número oficial de habitantes, llegando a los 1335 habitantes en el asentamiento del “Ejido de Guadalupe”.

##### **a. Tasa de crecimiento anual.**

La tasa de crecimiento medio anual es la velocidad o ritmo de cambio, entendido como crecimiento de la población en un periodo determinado, considerando el crecimiento natural y social.

- Periodo 1980-1990: la tasa de crecimiento fue de 31.95% y para el municipio fue de 3.06%.
- Periodo 1991-2000: la tasa de crecimiento fue de 30.60% y para el municipio fue de 6.92%.
- Periodo 2001-2010: la tasa de crecimiento fue de 11.93 % y para el municipio fue de 0.39%.
- Periodo 2011 – 2015: la tasa de crecimiento fue de 3.69 % y para el municipio fue de 0.54%.

Los datos anteriores reflejan que el asentamiento irregular tuvo el aumento más significativo en el periodo del 1980 – 1990, a diferencia de la tasa de crecimiento medio anual municipal que fue de 3.06, esto derivado de la oferta que se tenía de los lotes informales.

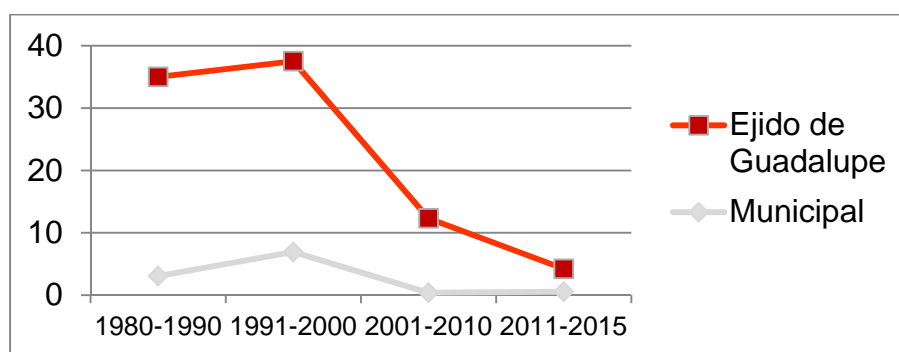
---

<sup>56</sup> Plan de Desarrollo Urbano Municipal de Cuautitlán Izcalli. 2013

<sup>57</sup> Datos obtenidos de campo

Área Geográfica	TCMA	Población (habitantes)
<b>Ejido de Guadalupe</b>	<b>3.69</b>	<b>1,335</b>
<b>Municipio de Cuautitlán Izcalli</b>	<b>0.54</b>	<b>511,675</b>

Tabla 2. Crecimiento y población. Fuente: INEGI 2010



Grafica 1. Crecimiento y población. Fuente: INEGI 2010

Grupos de Edad	Municipio	( % )	Ejido de Guadalupe	( % )
<b>0 – 14 años</b>	158,391	31	509	38
<b>15 – 60 años</b>	238, 216	47	724	54
<b>61 años y mas</b>	115,068	22	102	8
<b>Total</b>	<b>511,675</b>	<b>100</b>	<b>1335</b>	<b>100</b>

Tabla 3. Grandes Grupos de Edad. Fuente: INEGI 2010 y datos obtenidos de encuestas.

Los datos de la tabla anterior nos dice que tanto en el asentamiento irregular y relacionado al municipio refleja claramente que la población es joven, siendo la de mayor porcentaje el grupo de edad que se encuentra en edad productiva.

### 3.3.2. Empleo.

La población que habita el asentamiento irregular del “Ejido de Guadalupe”, el empleo que pueden conseguir los habitantes de esta localidad en su mayoría son del tipo de comercio informal y temporal, ya que la falta de documentación oficial y legal que refiera a su domicilio no les permite certificarlo, por lo que gran parte de la población de este asentamiento obtienen empleos temporales de hasta 3 o 4 meses, una fracción del 11% de esta población se dedica al comercio formal o están establecidos como tiendas de alimentos de consumo básico y algunos servicios de mantenimiento básico como talleres mecánicos, herrería y carpintería.

Tipo de Empleo	Cantidad	( % )
<b>Informal</b>	568	78.45
<b>Comercios de alimentos básicos</b>	57	7.87
<b>Servicios</b>	35	4.83
<b>Otros</b>	64	8.84
<b>Total</b>	<b>724</b>	<b>100</b>

Tabla 4. Tipos de Empleo de la población del asentamiento irregular. *Fuente: datos obtenidos en campo.*

### 3.3.3. Ocupación e Ingresos

Los población ocupada por sector productivo de acuerdo al PDUM de Cuautitlán Izcalli en el año 2000 el sector primaria era casi nulo, el sector secundario correspondía al 33% y el terciario es el de mayor relevancia con el 61.60% de la población económicamente activa. En cuanto a la zona de análisis incide de igual manera que la PEA está dedicada al sector terciario, en gran medida dentro de la informalidad, teniendo así un ingreso de este grupo de población de entre 8 y 10 v.s.m. semanales de acuerdo a los salarios mínimos del área geográfica A del tabulador del SAT.<sup>58</sup> Esta población no tiene acceso a algún crédito, ya que no tienen en su mayoría la forma de demostrar sus ingresos o demostrar la propiedad del lote que habitan, reflejado en seguir adquirir suelo irregular.

<sup>58</sup> Establecidos por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos mediante resolución publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de marzo de 2015. Vigentes a partir del 1 de abril de 2015.

### 3.3.4. Grado de Escolaridad

Este parámetro nos ayuda a conocer el nivel de educación de la población de la zona de estudio, siendo uno de los indicadores con más importancia que incide en el grado de desarrollo socioeconómico que se basa en el nivel educativo de su población, por lo que la educación es un factor principal que ayuda a promover la integración de las personas a la vida económica, política y social del entorno.

En la zona del Ejido de Guadalupe, el grado de escolaridad es muy bajo debido al perfil de los habitantes que dieron origen a este asentamiento humano, esto en contraste con el grado de escolaridad del municipio de 10.72, siendo el mayor de la región y aun de los más altos del Estado de México.

De acuerdo a los estudios de y encuestas de campo de la zona de estudio, 17% de la población tiene terminado el nivel básico de educación y al menos un 12% de la población tienen terminados los estudios de nivel medio superior. En cuanto al nivel superior el porcentaje no rebasa ni el uno por ciento, esto nos indica el gran rezago educativo de la zona que de acuerdo al PDUM tiene el grado más bajo del municipio con tan solo 6.90.

Esto se refleja en que la población no se integre socioeconómicamente al grado de crecimiento y activo de la demás población del municipio de Cuautitlán Izcalli y que en resumen está dado por la informalidad del asentamiento humano, y se presenta una auto segregación de los habitantes, que posiblemente si los gobiernos tuvieran interés en atender la situación de este asentamiento, podrían ir nivelando el grado de escolaridad con el del resto del municipio, teniendo oportunidad de integración social, económico y político y además elevar la calidad de vida de este lugar.

Área Geográfica	Grado de Escolaridad	Población (habitantes)
Ejido de Guadalupe	6.90	1,335
Municipio de Cuautitlán Izcalli	10.72	511,675

Tabla 5. Crecimiento y población. Fuente: PDUM Cuautitlán Izcalli.

### **3.4. Infraestructura urbana.**

#### **3.4.1. Infraestructura Hidráulica.**

Por las condiciones de irregularidad y problemática de esta zona, el ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli no ha permitido la introducción de la red hidráulica de agua potable, derivado de que actualmente se sigue considerando como un asentamiento irregular, no habría a quien cobrarle los derechos de toma domiciliaria correspondiente, además de que los ocupantes de los predios no cuentan con escrituras que otorguen formalidad a un contrato con el organismo de agua municipal OPERAGUA. El suministro de agua potable se realiza por medio de pipas que llegan hasta los domicilios para abastecer sus contenedores de agua. A tan solo 800m de la zona, se encuentra el pozo de agua Lomas de Cuautitlán, que abastece de agua a gran parte de la población de San Francisco Tepojaco y el fraccionamiento Lomas de Cuautitlán. El asentamiento tiene estrecha relación con el la Presa de Guadalupe, pero por desgracia el agua que ahí se encuentra presenta un grado considerable de contaminación por lo que no se puede utilizarse para uso doméstico.

#### **3.4.2. Infraestructura Sanitaria.**

En la zona no existe una red sanitaria que desaloje las aguas residuales de sus colonos, por lo que la gran mayoría lo hace a fosas sépticas improvisadas y algunos otros lo hacen directo a las cañadas naturales que existen y que vierten en el fluido a la Presa de Guadalupe. En 1994 la CAEM <sup>59</sup> comienza la construcción de un colector marginal a la presa para evitar la contaminación de esta con tubo de concreto de 91cm de diámetro interior, el cual pretendía captar las aguas residuales de la zona y evitar la contaminación de los ríos Xinte, San Pedro, Chiquito y el Muerto. Para el año 2006 se continuó con la construcción del colector en la zona sur y en el año 2008 fueron clausurados los trabajos por parte de la CONAGUA por afectar e invadir el espejo del lago y nichos de fauna silvestre, originado por la falta de estudios de impacto ambiental de la zona. Actualmente existen gestiones de los habitantes para introducir el drenaje por recursos propios y apoyo de autoridades estatales para tener un colector

---

<sup>59</sup> CAEM, Comisión del Agua del Estado de México.

secundario que capte las aguas residuales de la colonia y sea conectado al colector marginal de la Presa de Guadalupe, todo esto bajo la irregularidad ya que el ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli no ha extendido los permisos correspondientes para la ejecución de los trabajos.



e

### **3.4.3. Infraestructura Vial.**

El acceso a esta zona es realmente conflictivo, la Av. Morelos es la vialidad pavimentada más cercana, y para llegar al asentamiento irregular se hace por una vialidad de terracería con muy bajo nivel de accesibilidad. A casi un kilómetro se



ubica el asentamiento desde la vialidad con mejor circulación, esto no evita que los servicios de abasto de diferentes insumos ingresen a este poblado.

Dentro del asentamiento irregular, se observa que la lotificación de este espacio se hizo a partir de un eje longitudinal (boulevard) con un ancho aproximado de veinte metros, en donde queda incluido un camellón de dos metros y dos vialidades con nueve metros de ancho. Este boulevard es alimentado por calles perpendiculares, con un ancho de nueve metros aproximadamente. Todas son de terracería, y presentan cambios de pendientes muy abruptos lo que complica el acceso para los vehículos. Actualmente no existe ningún proyecto de mejoras de vialidades en esta población debido al informal del mismo.



Imagen 13. Se muestra en la imagen el tipo de vialidad precaria existente en la zona de estudio, terracerías en su totalidad sin ningún trazo que respete secciones viales sin funcionalidad.

#### **3.4.4. Sistema de Transporte.**

De acuerdo al estudio físico que se realizó de las vialidades de acceso e internas del asentamiento irregular, se pudo observar la nula existencia de transporte público, esto a consecuencia de que el transporte no puede acceder

correctamente y los habitantes del asentamiento recorren a pie casi un kilómetro para llegar a la Av. Morelos en donde se encuentran las rutas de transporte local y regional.

Por el conflictivo político–social de este asentamiento irregular en particular, el único transporte que permite la población que tenga acceso son taxis y no se le ha permitido el acceso a ninguna línea de transporte público, lo cual afecta directamente la movilidad y seguridad de cada uno de los habitantes de esta zona.

### **3.4.5. Infraestructura Eléctrica.**

Es difícil entender que a pesar de que existe una lista de requisitos, bases, normas o leyes que rigen distintos aspectos administrativos en la urbanización de una zona, estos se logren mediante otros mecanismos de corrupción o simplemente por la apatía o negligencia ante la situación por parte de la autoridad local.

Este es el caso de la infraestructura eléctrica de esta zona, para iniciar la gestión el H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli de la electrificación del asentamiento ante la CFE<sup>60</sup> se tenía que tener totalmente regularizada la tenencia de la tierra, además de tener reconocidas las vialidades por parte de la dirección de Desarrollo Urbano municipal y conocer el número de servicios que brindaría la CFE.

La realidad del hecho, es que la autoridad local y estatal no ha regularizado el asentamiento y los representantes de la comunidad realizaron un convenio de prestación del servicio de energía eléctrica directamente con la CFE, obteniendo así una electrificación irregular y la cual tiene una cobertura parcial del asentamiento.

---

<sup>60</sup> Comisión Federal de Electricidad, Subestación Eléctrica Atizapán, Estado de México.



Imagen 14. La zona se encuentra electrificada derivado de una autogestión de la población con la CFE en razón a un convenio de beneficio bilateral.

### **3.5. Servicios públicos.**

#### **3.5.1. Seguridad Pública.**

El hecho de no tener un título de propiedad del lote que habitan y tener legitimidad jurídica cada uno de los pobladores del asentamiento, crea un estado de incertidumbre y ve como amenaza la intromisión de la seguridad pública municipal, ya que se vive con la idea y el temor de ser desalojados, por lo cual la seguridad pública en esta zona es realmente nula.



Imagen 15. La imagen muestra enfrentamiento entre pobladores y la policía local, originado por intento de desalojo del asentamiento irregular. (Fuente: Periódico La Verdad punto por Punto, 2010)

### 3.5.2. Recolección de Desechos Sólidos.

El servicio de recolección de desechos sólidos en la zona se realiza de forma improvisada por medio de “carretas” particulares, que cobran la mínima cantidad a los pobladores. Dichos sólidos son transportados al relleno sanitario que se encuentra a no más de tres kilómetros de distancia, ubicado en los límites con el municipio de Nicolás Romero. Otra parte de la población de recursos económicos aún más bajos lleva sus residuos a las cañadas y canteras que existen en la reserva ecológica, aun sabiendo de la inminente contaminación que provocan a la zona de recurso forestal.

### 3.5.3. Imagen Urbana.

La organización espacial del asentamiento está basada en un planteamiento de calles ortogonales teniendo como eje el boulevard central que divide al asentamiento en dos zonas; oriente y poniente, siendo esta última en donde se corre mayor riesgo para la población, ya que las condiciones topográficas son mucho riesgo para un asentamiento humano, ya que aquí se encuentran las pendientes de mayor a 5% y son favorecidas por la existencia de cañadas naturales que terminan en la Presa de Guadalupe.

El origen informal del asentamiento y con la venta voraz de lotes por parte de ejidatarios y líderes de movimientos sociales, no previeron dejar áreas para el equipamiento y servicios urbanos como espacios para recreación, áreas verdes, escuelas o áreas de comercio, lo que se refleja en una gran masa de viviendas de construcción precaria y de autoconstrucción desprovista de espacios para este destino, que es contraproducente para la misma población para llegar a una consolidación urbana y brinde una tendencia positiva en la calidad de vida de la población que ahí habita.

Actualmente no se cuenta con ningún tipo de equipamiento urbano, por lo que si se requiere algún tipo de servicio de salud, educación, abasto o administrativo, tendrán que desplazarse a las colonias cercanas para obtener el servicio correspondiente.

El único equipamiento con el que cuenta la población, puede ser el religioso, ya que se destinó un espacio para una capilla de servicio local.

Las características y atributos ecológicos de la zona que hicieron que se decretara "Parque Estatal" y área natural protegida, aún conserva gran parte de los recursos forestales, pese a que en una gran sección se encuentra contaminada y desbastada.

Si se planteara un programa de vigilancia y control de la zona, esta área se podría rescatar, para así regenerarla e integrarla al espacio natural, posiblemente a mediano y largo plazo, ya que su característica paisajística es considerada como única en la región en la que se encuentra.



Imagen 16. . Imagen urbana típica del asentamiento humano irregular del “Ejido de Guadalupe” en el Lago de Guadalupe.

### 3.6. Síntesis de la problemática.

#### - Emplazamiento.

Como todo asentamiento humano irregular, el origen como tal es similar y solo se distingue de otros por algunas características muy particulares.

Es este sentido la ocupación de este asentamiento se da justo en donde convergen dos tipos de propiedad; una social y la otra pública, en donde la más afectada fue la pública y a su vez al encontrarse en una zona decretada como “Santuario del Agua y Forestal Presa de Guadalupe”, es una de las principales áreas con recurso forestal que tiene el municipio y que tiene un alto potencial ecoturístico, que derivado del asentamiento irregular se ha ido deteriorando el área próxima a dicho asentamiento, aunado a la poca voluntad política que tienen las administraciones locales y el deterioro es evidente.

Por un lado los ejidatarios han disputado el límite de los ejidos desde ya varias décadas, pero el último registro que se tiene y que aún sigue un proceso legal data del año 1979, sin tener resultados favorables, ya que con la adquisición del predio llamado “parque Pichardo Pagaza” por parte de la administración pública local en el año 1987, el problema tuvo un elemento más en la delimitación de cada

una de las propiedades, situación que fue aprovechada por pobladores irregulares y grupos sociales de poder de la zona.

La invasión como se describió en apartados anteriores, se realizó de forma lineal, justo en el área de conflicto de ejidatarios y colindando con el parque público ubicado en el área de conservación ecológica, derivado de la incertidumbre de los pobladores por el hecho de la ocupación irregular, no permitieron de inicio que el gobierno local brindara los servicios públicos básicos, tomando esta situación por parte del gobierno como un problema y una erogación menos, lo que acrecentó el deterioro de la zona, ya que al seguir el conflicto de los límites de propiedad el asentamiento fue creciendo y la propia población busco modalidades precarias para solucionar la ausencia de servicios públicos.

- Uso de suelo y vivienda.

El uso de suelo establecido en el plan municipal de desarrollo urbano esta como “uso de suelo natural”, lo que confirma el decreto estatal de que la zona es considerada como un recurso forestal importante del municipio y la región, sin en cambio, no se ha modificado el plan municipal por el asentamiento irregular “Ejido de Guadalupe” .

La modalidad de vivienda es de autoconstrucción, de crecimiento lento y en su mayoría de un solo nivel, construcciones precarias es lo que se observa en esta zona, en donde casi la mayoría de las viviendas son construidas con materiales reciclados y evidencian la poca intervención de técnica en la construcción.

- Servicios y equipamiento urbano.

La red de drenaje es nula y las instalaciones sanitarias para el desalojo de aguas residuales en las viviendas son improvisadas a base de fosas sépticas inservibles –el tipo de suelo no permite que permee el agua- generando focos de infección por el rebosamiento de aguas residuales en varias viviendas con este tipo de implementaciones precarias.

El agua potable llega a base de pipas que la gente solicita, abasteciendo los depósitos de sus hogares cada tercer día, lo que genera un costo alto y constante por las familias de la zona.

La energía eléctrica es un tema que desafortunadamente quedó fuera de toda gestión de la autoridad local, debido a que la CFE brinda el servicio de energía a domicilios, calles y códigos postales que no existen o que están estipulados por la autoridad local por ser un asentamiento irregular, que además de toda la problemática, el ayuntamiento no ha establecido números oficiales, nombre de calles y ni mucho menos lo ha reconocido como una localidad, dando legitimidad la CFE al asentamiento y no así las autoridades que tienen la facultad de determinar estos asuntos.

- Equipamiento Urbano.

El equipamiento urbano básico es nulo.

- Población.

La población a lo largo de 37 años ha crecido hasta casi llegar a los dos mil habitantes, con un perfil socioeconómico bajo, ya que como se mencionó, el ingreso promedio de la población es de tan solo diez salarios mínimos a la semana, lo que refleja una homogeneidad de la población y persiste una tendencia de segregación social y espacial, aunado a esto, la situación de irregularidad y la falta de servicios públicos y equipamiento urbano básico hacen de la zona una isla de deterioro urbano preocupante.

- Traza urbana y vialidad.

La traza urbana del asentamiento se realizó con un planteamiento de una retícula ortogonal con ocho calles en sentido norte-sur y cinco calles en sentido oriente-poniente, de tal forma que se forman 21 lotes de diferentes áreas.

Toda la vialidad es de terracería y gracias a que está ubicada en un lomerío, el estrato de suelo superior es de tipo arcilloso (tepetate) por lo que al absorber agua se endurece y forma una capa transitable ayudando a formar “pavimentos naturales” de terracería y que permiten cierta accesibilidad a la zona.

- Riegos y vulnerabilidad.

El asentamiento irregular como se mencionó en apartados anteriores se hizo en un área ecológica y ejidal. Forman parte de los lomeríos y áreas de escurrideros naturales a la Presa de Guadalupe, por lo que se han formado



cañadas a lo largo del tiempo y justo en una de estas se origina el asentamiento humano irregular, por lo que se vive en un constante riesgo de deslave del suelo.

Desafortunadamente el medio ambiente natural se ve perjudicado por la presencia de un asentamiento humano, que está generando un deterioro y devastación ecológica, con la tala ilegal de árboles y la quema de pastizales, poniendo en riesgo la fauna y flora nativa, así como también de la contaminación constante de la Presa de Guadalupe con la descarga de aguas residuales ilegales de casas y comercios así como de la existencia de tiraderos de basura clandestinos.

## **IV. BASES PARA EL MODELO DE REGULARIZACIÓN URBANA SISTÉMICA (RUS).**

Una de las causas por la que los asentamientos humanos irregulares tardan en entrar a los procesos de regularización, se debe en gran medida a la falta de vinculación entre los tres niveles de gobierno y no coadyuvan en soluciones a la problemática, ya que por un lado la apatía de las autoridades locales consiente que se realicen ocupaciones informales del suelo, la autoridad estatal o federal no intervienen en estos asuntos hasta que no los promueva el gobierno local.

Estos hechos se convierten en un círculo vicioso y como tal se ve reflejado en que el fenómeno de ocupación ilegal del suelo se sigue suscitando en el municipio de Cuautitlán Izcalli, además del origen de otros con las características de crecimiento similar. Como se ha mencionado en apartados anteriores, tener el dominio del predio no garantiza mayor beneficio en la calidad de vida de la población, ya que la regularización urbana va más allá que el simple hecho de otorgar un título que dé certeza jurídica a una fracción de terreno.

Es por eso que las autoridades en sus tres niveles de gobierno deben de coadyuvar en torno a la regularización integral de los asentamiento irregulares, teniendo cada uno de estos actores una intervención ineludible y obligada al hecho que se presenta, planteando las bases que puedan solucionar fenómenos de características similares en este municipio y otros que se generan en la entidad que viven la misma problemática.

Para poder establecer las bases de solución a estos fenómenos de ocupación irregular, se planteó un modelo sistémico de regularización, del que se describe de cómo se llegó a la metodología utilizada y posteriormente se analiza cada uno de los componentes del mismo.

## **4.1. Un enfoque sistémico**

La planeación urbana es una tarea compleja que requiere de una visión sistémica para entender y atender los factores que motivan la expansión urbana en la que se consideran aspectos sociales, económicos, culturales, políticos y ecológicos, los cuales son componentes de un sistema, la ciudad, en la que todos están correlacionados.

Así mismo, la regularización del suelo debe ser considerada como un sistema, partiendo de que un sistema es el conjunto de elementos interrelacionados que buscan alcanzar un objetivo en común, siendo este caso, la regularización del suelo y urbana analizada desde un enfoque sistémico.

Para esto, hay que entender que el sistema es una entidad compuesta de al menos dos elementos con una relación sostenida entre cada uno de estos elementos y al menos uno de los otros elementos del conjunto. Cada uno de los elementos del sistema está conectado a cualquier otro elemento, directa o indirectamente. Además cualquier subconjunto de elementos está relacionado con cualquier otro subconjunto. El sistema es un conjunto de elementos integrados hablando desde un análisis funcional, que en relación al aspecto urbano, determina la evolución y crecimiento de la ciudad.

Finalmente, un sistema es un todo que no puede ser tratado por partes sin la pérdida de sus características esenciales y por eso se analiza en su totalidad.

### **4.1.1. Clases de sistemas**

Existen dos clases de sistemas; el abstracto y el concreto. Dentro del primero se considera como en el que todos sus elementos son conceptos., ejemplo de ellos son los lenguajes, sistemas filosóficos, y sistemas de números. La segunda clase se refiere aquellos en el que al menos dos de sus elementos sean objetos (*cosas físicas*), en donde el establecimiento de las propiedades de los elementos y la naturaleza de las relaciones entre ellos requieren investigación con un componente empírico en ellos.

### **4.1.2. Componentes de un sistema**

En un sistema definido, se puede descomponer en aquellas partes que mediante el cumplimiento de su función hacen posible el logro del objetivo común del sistema, unidades sin las cuales no habría funcionamiento del sistema. El concepto de componente es claro y se comprende el hecho de que todo sistema puede ser dividido en partes menores capaces de ejecutar acciones propias a los objetivos del sistema interrelacionándose, de tal manera que, en un contexto indefinido, es el analista el que define cómo, porqué y cuáles son los componentes que deberán ser contemplados.

### **4.1.3. Modelos y simulación para el análisis de sistemas**

#### **4.1.3.1.1. Simulación de un sistema**

La simulación se plantea para el comportamiento de un sistema sin necesidad de haberlo operado en la realidad, por lo que cada modelo o representación de un sistema real es una forma de simulación del mismo. Por lo tanto, una simulación es el proceso de diseñar un modelo de un sistema real y conducir una serie de experimentos y análisis con el propósito de entender el comportamiento del sistema o para evaluar pros y contras de distintas estrategias de operación del sistema.

#### **4.1.3.2. Modelo**

Un modelo se define como toda representación de la realidad, de tal manera que es una abstracción creada para conocer mejor esa realidad. *“Toda representación es un modelo y el objetivo de éste es proveer un cuadro simplificado e inteligible de la realidad, con el fin de comprenderla mejor”, “se pueden concebir los modelos como aproximaciones selectivas que, gracias a la eliminación de detalles incidentales, permiten captar en forma global algunos aspectos fundamentales, relevantes o interesantes del mundo real”,* (Haggett y Chorley). Para Stanford Optner *“el éxito del análisis de sistemas y la validez de sus soluciones están influenciados por la habilidad de los experimentadores para representar el mundo real del problema en forma simbólica”* (Optner, 1976). En resumen, es necesaria la habilidad para crear modelos funcionales.

#### 4.1.3.3. Clasificación de los modelos.

De la clasificación de los modelos (Echenique, 1976), del cual se determinó el que se utilizó para nuestra propuesta son los siguientes:

a. *Para qué está hecho el modelo.*

- *Descriptivo*; explica la realidad.
- *Predictivo*; provee una imagen futura del sistema.
- *Explorativo*; descubre por especulación otras realidades que son lógicamente posibles.
- *De planeamiento (o de optimización)*; introduce una medida de optimización en términos de los criterios elegidos para determinar los medios para alcanzar las metas fijadas.

b. *De qué está hecho el modelo.*

- Físico o real.
  - Icónico; con solo un cambio de escala.
  - Analógico; con propiedades diferentes pero con similar comportamiento.
- Conceptual.
  - Verbales, que describe la realidad en términos lógicos utilizando la palabra oral o escrita.
  - Matemáticos, que describe la realidad en términos de símbolos y relaciones formales.

c. *Cómo está tratado el factor tiempo.*

- *Estáticos*; que representan un determinado estado del sistema en el tiempo.
- *Dinámicos*, que describen el desarrollo o evolución del sistema en el tiempo.

#### 4.1.3.4. Metodología para la construcción y validación de modelos.

La metodología (Ackoff, 1971), plantea que tiene que tener las siguientes fases, y dependiendo del alcance de la investigación se abarcará cada una de ellas, las cuales son las siguientes:

*FASE 1.* Identificación del problema.

*FASE 2.* Construcción del modelo.

*FASE 3.* Derivación de soluciones.

*FASE 4.* Prueba del modelo.

*FASE 5.* Implantación de soluciones.

*FASE 6.* Control y retroalimentación.

#### **4.2. Definición de los componentes del sistema.**

De acuerdo a lo anterior, se define cuáles son las características del modelo y alcance del mismo. Se plantea un “Modelo Proactivo” en el cual se toma la iniciativa de buscar soluciones a cada una de las necesidades que tiene la problemática en cuestión, así como buscar mejoras y adaptación a la situación del fenómeno de los asentamientos irregulares, que como se sabe es un proceso dinámico. El modelo será llamado modelo RUS (Regularización Urbana Sistémica) el cual es modelo de aplicación.

En primera se identificaron los componentes del cual se constituye el sistema que se planteó y así analizar el fenómeno del asentamiento humano irregular “Ejido de Guadalupe” para concluir con un modelo resolutivo a dicha problemática. Se detectaron de acuerdo a esta investigación los siguientes componentes para sistematizar el objeto de análisis, los cuales son:

1. **Dominial.** Título o dominio de la propiedad que otorga certeza jurídica del lote por parte del poseedor.
2. **Urbana.** Dotación de servicios públicos e infraestructura urbana, planteamiento del tipo equipamiento urbano, densificación, zonificación y estructura urbana.
3. **Ambiental.** Protección, conservación, restauración y aprovechamiento del medio ambiente natural.

Por lo tanto, se planteó un modelo con base a los componentes descritos anteriormente, de tal forma que cada uno de ellos está correlacionado para llegar a un fin común, la regularización urbana sistémica. (*Ver imagen. 17*)

Gráficamente se ilustra de la siguiente manera:

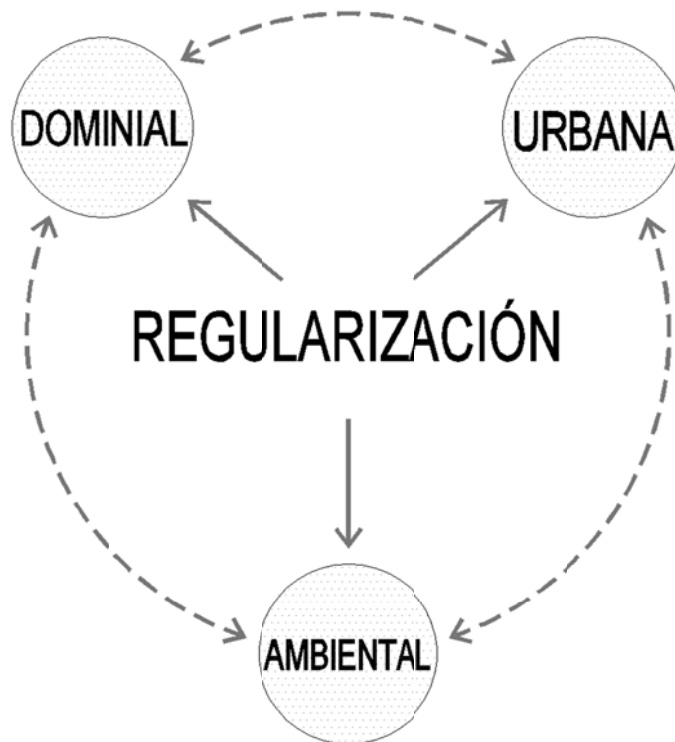


Imagen 17. Modelo sistémico de Regularización Urbana Sistémica (RUS). Fuente: *Elaboración propia*.

#### 4.2.1. Características del modelo RUS.

Las características que tiene nuestro modelo sistémico de regularización, de acuerdo a lo citado en el apartado anterior sería de la siguiente forma:

- Modelo de planeamiento.
- Componentes análogos.
- De curso dinámico.

El alcance que tiene el modelo planteado de acuerdo a las fases citadas por Ackoff, serán las siguientes:

- *FASE 1.* Identificación del problema.
- *FASE 2.* Construcción del modelo.
- *FASE 3.* Derivación de soluciones.

### 4.2.2. Matriz FODA por elemento del modelo RUS.

Ahora bien, de acuerdo a la definición de sistema, en la que todos los elementos deben de estar interrelacionados en su conjunto para alcanzar un objetivo en común, se determinaron los subconjuntos de cada componente del modelo con base al análisis mediante la matriz FODA, determinando así, las metas y fines comunes del sistema.

## REGULARIZACIÓN DOMINIAL

<p><b>FORTALEZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Certeza jurídica del lote.</li> <li>• Arraigo de la población.</li> <li>• Alivio a la pobreza.</li> <li>• El proceso tiene menor costo para el ciudadano.</li> <li>• Mitigar la segregación social.</li> <li>• Programa de regularización que ha beneficiado a gran parte de la población de ocupación informal.</li> <li>• Prevención y control de la ocupación ilegal del suelo.</li> <li>• Confinamiento y delimitación del espacio.</li> </ul>	<p><b>DEBILIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Por el perfil socioeconómico de la población, no es capaz de mejorar el espacio urbano por medios propios.</li> <li>• Deterioro de la imagen urbana.</li> <li>• No hay compromiso para generar programas para introducción de servicios públicos y equipamiento urbano.</li> <li>• Prevalece la modalidad de autoconstrucción de vivienda.</li> <li>• Cuando se trata de propiedad social, lo ejidatarios reciben mayores beneficios por venta de lote e indemnización por parte del programa de regularización.</li> </ul>
<p><b>OPORTUNIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento en planes municipales de desarrollo urbano.</li> <li>• Acceso a créditos bancarios.</li> <li>• Inserción social a la ciudad.</li> <li>• Incorporación formal al área urbana.</li> <li>• Constitución de derechos y obligación bilateralmente.</li> </ul>	<p><b>AMENAZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Genere una opción político-social para el origen de otros asentamientos irregulares.</li> <li>• Los gobiernos locales evitan el hecho para no generar compromisos y destinar recursos a estos asentamientos irregulares, les es más costoso.</li> </ul>

Tabla 6. Matriz FODA de regularización dominial. Fuente: *Elaboración propia.*

De acuerdo a la matriz anterior, el resultado de los factores internos del análisis nos muestra un panorama trunco de la regularización, ya que si bien, se beneficia a la población en tener certeza jurídica del lote de terreno que habita y ese hecho otorga la seguridad en la tenencia y evitaría algún desalojo del mismo, dándole arraigo al individuo y alivia la pobreza, por otro lado, su capacidad económica no puede generar o apoyar para el mejoramiento de su entorno como la introducción de servicios y equipamientos urbanos, por lo que aun así se debe de trasladar a



otros lugares para acceder a estos o improvisar algunos, generando un gasto extra para satisfacer necesidades básicas de la población, así también, el deterioro de la imagen urbana se acentúa más, ya que no genera compromiso para los gobiernos locales el proponer programas de restauración y conservación del espacio.

Los factores externos del análisis nos muestran que al generarse certeza jurídica del suelo, las asociaciones crediticias y bancarias pueden apostar por este grupo de población y teniendo oportunidad de acceso a los mismos, además de que se constituye un acuerdo de derechos y obligaciones entre los habitantes y el gobierno local. Pero, por otro lado, esta resolución de regularización que beneficia al asentamiento irregular, puede alentar a que en otras zonas del municipio se ocupe ilegalmente el suelo apostando a la solución que se tiene en esta.

## REGULARIZACIÓN URBANA

<p><b>FORTALEZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora la condiciones de vida de la comunidad.</li> <li>• Fortalecimiento del hábitat.</li> <li>• Alivio a la pobreza.</li> <li>• Reducción de traslados para atender necesidades básicas de bienes y servicios.</li> <li>• Reducción de la violencia.</li> <li>• Conservación del medio ambiente.</li> <li>• Inclusión social a la ciudad.</li> </ul>	<p><b>DEBILIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno local atiende las necesidades urbanas de la población por reacción a la presión ejercida por los habitantes.</li> <li>• Es de mayor costo para el gobierno local.</li> <li>• Las obligaciones del ciudadano no son cumplidas, como el pago de impuestos.</li> <li>• No se destinan recursos para el seguimiento y funcionamiento del equipamiento urbano.</li> </ul>
<p><b>OPORTUNIDADES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a distintos programas para obtención de recursos económicos dirigido al fortalecimiento de la comunidad.</li> <li>• Recuperación del espacio.</li> <li>• Dotación de Servicios e infraestructura urbana.</li> <li>• Oferta laboral.</li> <li>• Reestructuración urbana.</li> </ul>	<p><b>AMENAZAS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se cualifica el espacio y genera nuevos asentamientos cercanos a este.</li> <li>• Al definirse los lineamientos jurídicos de planeación por el cual se regirá el nuevo asentamiento humano, puede crecer y expandirse ante la situación de mejoría del espacio urbano.</li> <li>• Aumento del valor del suelo limítrofe por la plusvalía que generan los bienes, servicios y equipamiento urbanos.</li> </ul>

Tabla 7. Matriz FODA de regularización Urbana. Fuente: *Elaboración propia.*

Los resultados del análisis de la matriz de regularización urbana arrojan en cuanto a los factores internos, que se concibe una mejoría en la calidad de vida de los habitantes del asentamiento, ya que, al contener en el mismo sitios equipamiento urbano evita el traslado a otros sitios, ayudando a evitar los gastos de traslado en transporte público, además que con la dotación de servicios públicos se fortalece el hábitat y es incluido en el funcionamiento de la ciudad el asentamiento humano.

Además, no es necesario que el gobierno local aporte recursos públicos propios, ya que existen programas para fortalecimiento de localidades en condiciones de pobreza extrema, atendiendo las necesidades prioritarias del mismo.

Al haber equipamiento urbano y servicios públicos básicos, puede generar una oferta laboral local para atender estos espacios.

En cuanto a los factores externos del análisis de la matriz tenemos que, normalmente el gobierno reacciona ante la presión social ejercida de distintas formas, muchas de las veces esta reacción se hace de manera parcial para calmar la situación político-social pero no para solucionar los problemas urbanos que la población demanda, pero también, se plantea un esquema de derechos y obligaciones entre el gobierno y el contribuyente, en el cual, la mayoría de las veces el contribuyente es el que las incumple, generando un círculo vicioso de este hecho.

La cualificación del espacio genera especulación en el valor del suelo, que generalmente se consume, ya que la plusvalía que genera el espacio sirve de herramienta para que el mercado informal del suelo lo enganche como promesa de crecimiento, estabilidad y mejores condiciones de vida.

Por otro lado, si no se definen los lineamientos jurídicos de inclusión urbana del asentamiento humano y la poligonal del mismo es ambigua, se puede generar una expansión irregular colateral que afecte a los principios de regulación, control y mitigación de los asentamientos humanos irregulares.

## REGULARIZACIÓN AMBIENTAL

<b>FORTALEZAS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recurso paisajístico.</li> <li>• Recurso forestal.</li> <li>• Vaso regulador.</li> <li>• Espejo de agua único en la región.</li> <li>• Sustentabilidad ambiental a largo plazo.</li> </ul>	<b>DEBILIDADES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• No se respetan los programas de manejo de áreas naturales protegidas.</li> <li>• Apatía del gobierno local y estatal para el control del recurso natural.</li> <li>• Recurso económico local insuficiente para atender la situación.</li> </ul>
<b>OPORTUNIDADES</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperación del bien público.</li> <li>• Acceso a distintos programas para obtención de recursos económicos dirigido a la conservación de áreas naturales protegidas.</li> <li>• Oferta laboral.</li> <li>• Convertirse en un parque ecoturístico.</li> <li>• Mejora la condiciones de vida de la comunidad.</li> </ul>	<b>AMENAZAS</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deterioro del medio ambiente natural.</li> <li>• Procesos irreversibles en la sustentabilidad ambiental.</li> <li>• Alentar especulación del valor del suelo y generar presión por el sector inmobiliario al gobierno local y estatal.</li> </ul>

Tabla 8. . Matriz FODA de regularización Urbana. *Fuente: Elaboración propia.*

La protección al medio ambiente natural es una prioridad en la regularización urbana sistémica, ya que con base a esta, se puede evitar el deterioro de la misma, atendiendo de forma objetiva cada uno de los agentes negativos que intervienen en su degradación, por lo cual, el análisis de matriz de regularización ambiental está enfocada a retomar aquellos programas y acciones para ejecutarlos puntualmente tal cual están formulados, ya que si bien existen, la protección, conservación, restauración y aprovechamiento de los recursos naturales dependen de la aplicación de los instrumentos normativos vigentes, para lograr la sustentabilidad a medio y largo plazo, apoyado de programas que promuevan proyectos propositivos para lograr estos objetivos y evitar el deterioro del medio ambiente natural, que se encuentra en el umbral de revertir este proceso negativo, fomentando en la población la convivencia con el medio que los rodea y no comprometer la vida de generaciones futuras.

### 4.2.3. Síntesis de Análisis FODA.

Los resultados de las matrices FODA que se analizaron, muestran que la participación de los gobiernos es fundamental y que habiendo voluntad social y política se puede lograr una armonía urbana basado en una regularización urbana sistémica. Por tal motivo, y tomando el principio de que cada elemento de un

sistema debe ser correspondiente con el otro, se unificaron las tres matrices para determinar así las acciones y estrategias a plantear para elaborar un modelo que sea autosustentable, para diseñar el modelo de la propuesta de esta investigación.

ELEMENTOS DEL SISTEMA	ACCIONES - ESTRATEGIAS
<p><b>Dominal</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Certeza jurídica del lote.</li> <li>• Prevención y control de la ocupación ilegal del suelo.</li> <li>• Confinamiento y delimitación del espacio.</li> </ul> <p><b>Urbana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora la condiciones de vida de la comunidad.</li> <li>• Fortalecimiento del hábitat.</li> <li>• Reducción de traslados para atender necesidades básicas de bienes y servicios.</li> <li>• Reducción de la violencia.</li> <li>• Inclusión social a la ciudad.</li> </ul> <p><b>Ambiental</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección, conservación, restauración y aprovechamiento del medio natural y paisajístico.</li> <li>• Mejora la condiciones de vida de la comunidad.</li> <li>• Sustentabilidad ambiental a mediano y largo plazo.</li> <li>• Mejora de la salud de la población.</li> </ul>	<p><b>Título de Propiedad.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Regularización de la tenencia de la tierra de propiedad social.</li> <li>- Regularización de suelo en propiedad pública.</li> </ul> <p><b>Programas para construcción de equipamiento urbano, infraestructura urbana, dotación de servicios públicos, seguridad pública.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión y aprovechamiento de recursos del PEF<sup>61</sup>. Ramo 33</li> </ul> <p><b>Vivienda.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestión y aprovechamiento del “Programa de Mejoramiento de Vivienda”, IMEVIS.</li> </ul> <p><b>Estructura Urbana.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planteamiento de zonificación de la localidad.</li> </ul> <p><b>Programa de Manejo de ANP<sup>62</sup>.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conocimiento y aplicación de los programas de manejo en conjunto con los planes urbanos.</li> <li>- Gestión y aprovechamiento de recursos del PEF. Ramo 16.</li> </ul>

Tabla 9. Estrategias para formular acciones y objetivos en base los elementos del sistema. *Fuente: Elaboración propia.*

### 4.3. Formulación de Estrategias – Metas de los elementos del modelo RUS.

De acuerdo a la tabla anterior se definieron acciones o estrategia que darán sustento al modelo RUS, del cual, por cada elemento del sistema se analizaron que tan factible es cada una de las acciones o estrategias a seguir.

<sup>61</sup> PEF; Presupuesto de Egresos de la Federación. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2016.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2016.pdf)

<sup>62</sup> Área Natural Protegida. Artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

### 4.3.1. Regularización Dominial.

En primera instancia tenemos la “Regularización Dominial”, la cual, de acuerdo a lo que se analizó en esta investigación, el fin principal es la certeza jurídica de la tenencia de la tierra, obteniendo un “*Título de Propiedad*”, encontrando dos modalidades para el caso de nuestra investigación.

ELEMENTO	MODALIDAD	ACCIÓN - ESTRATEGIA	META	MARCO LEGAL
DOMINIAL	<b>Propiedad Social</b> ( <i>Ejido</i> )	Regularización de la tenencia de la tierra.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Título de propiedad.</li> <li>Decreto para la creación de reserva territorial para incorporación de suelo libre para el desarrollo urbano. (SULI)</li> </ul>	SEDATU / CORETT.
	<b>Propiedad Pública</b> ( <i>Parque</i> )	Acuerdo de cabildo y publicación en la Gaceta Municipal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enajenación por Causas de Interés Público de fracción afectada para regularización del asentamiento humano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>CPEUM; Artículo 115.</li> <li>CPELSM; Artículo 112, 113, 116, 122 y 128 Fracc.11</li> <li>Ley Orgánica Municipal del Estado de México; Artículo 3, 27 (P1), 31 Fracc. 39, 48 Fracc.1 y 11.</li> <li>La Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios; Artículo 2,8, 11, 31 y 51.</li> <li>Bando Municipal; Artículo 25.</li> <li>Reglamento Interior del Ayuntamiento y de las Comisiones Edilicias; Artículo 20, 23, 24, 53 y 68.</li> </ul>

Tabla 10. Cuadro de relación estrategia-metas para aspectos dominiales. *Elaboración propia.*

#### Propiedad social.

Para llevar a cabo el proceso de regularización de suelo, en este caso, se tienen dos diferentes modalidades de propiedad que se ven afectados, para los cuales el procedimiento de regularización toman dos caminos legales y de

ejecución distintos, por un lado la *Propiedad Social*, correspondiente a la tierra ejidal, y tiene una forma de lograr el objetivo a través de un programa que se maneja desde hace cuatro décadas, gestionado por la CORETT, programa que se describió apartados anteriores. A partir de este programa se cumplen dos objetivos;

- Título de propiedad.
- Decreto para la creación de reserva territorial para incorporación de suelo libre para el desarrollo urbano.

Características del polígono de propiedad social (ejidal) a desincorporar de núcleo ejidal “Ejido de Tepojaco”:

Atributo	Descripción	
Área	3.20 hectáreas	
Tenencia de la tierra	Social	
Colindancias	Norte	Ejido de Tepojaco
	Sur	Ejido de Tepojaco
	Oriente	Asentamiento irregular (Parque Estatal)
	Poniente	Ejido de Tepojaco
Topografía	Pendiente mayores a 5%	
Tipo de suelo	Arcilloso	

Tabla 11. Características de polígono de propiedad social.

El procedimiento para realizar la desincorporación ya se ha descrito, se sustenta en el programa que maneja la CORETT (SEDATU) para regularización de la tenencia de la tierra en asentamientos humanos irregulares en propiedad social, el cual por las características del asentamiento es aplicable. Para realizar el procedimiento de la regularización de la tierra es necesario definir el polígono de la superficie que se incorporara al suelo libre, estableciendo los límites ejidales y de propiedades adyacentes, el cual servirá para la integración del expediente y solicitar factibilidad de expropiación de dicho *predio* (Ver plano P-01, Anexo 1). El procedimiento para lograr tal objetivo se resume en el siguiente esquema:

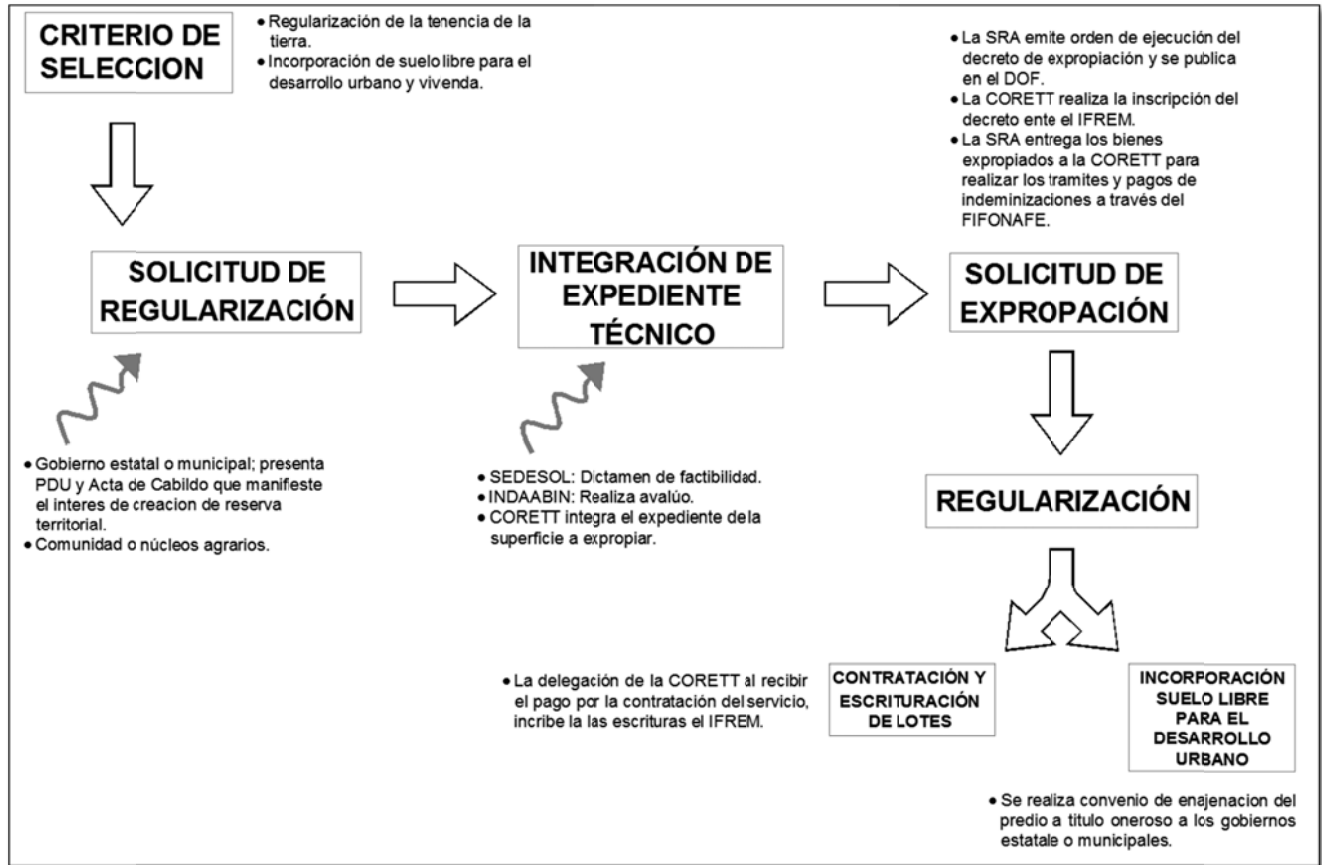


Tabla 12. Procedimiento de regularización de la tenencia de la tierra en propiedad social.

Las metas esperadas son que al termino del procedimiento se realizae convenio para conjuntar acciones con fin de regularizar la tenencia de la tierra en el asentamiento irregular “Ejido de Guadalupe” en el municipio de Cuautitlan Izcalli, Estado de México, para que los avecindados y sus familias tengan certeza y seguridad juridica sobre los lotes que poseen, mediante la escrituracion definitiva e inscripcion en el IFREM.

De lo anterior, deriva la siguiente tabla resumen de los resultados esperados de acuerdo a la aplicación de la normatividad vigente:

Concepto	Descripción
Documento inicial	Convenio de colaboración
Área regularizada. (Ha.)	3.20
Lotes por escriturar.	92
Población beneficiada.	368
Costo del trámite al beneficiario.	Depende del nivel económico de la población.
Indemnización a núcleo agrario.	Valor comercial <sup>63</sup>

Tabla 13. Metas a obtener del procedimiento. *Fuente: Elaboración propia.*

### Propiedad social.

Para el segundo caso, la afectación por la ocupación ilegal del suelo en *Propiedad Pública*, sigue otro procedimiento muy distinto al anterior, ya que este al ser parte de los bienes municipales, tiene un tratamiento local y de conciliación política y social, derivado de la situación de reconocer el poblado como parte de las localidades del municipio y establecer derechos y obligaciones bilaterales como una localidad más del municipio.

Sustentado en la CPEUM en su Artículo 115 fracción II en la cual otorga a los municipios personalidad jurídica y la atribución de manejar su patrimonio conforme a la ley, y fortalece esta atribución en la CPELSM en su artículo 125 que refuerza la libertad de los Municipios para administrar libremente su hacienda. Además en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y la Ley de Bienes del Estado de México y sus Municipios que dan facultad a los gobiernos locales o ayuntamientos de administrar y hacer uso de los bienes de dominio público para el desarrollo de actividades de contenido social o apoyo a la comunidad de rezago económico social. (*Ver apartado de Marco Teórico, título 1.3.*)

Las características del polígono ocupado son las siguientes:

<sup>63</sup> Especificado en el Artículo 10 de la Ley de Expropiación., a través del avalúo del INDAABIN, y pagado antes de 45 días hábiles a partir de la fecha de haberse publicado el decreto de expropiación.



<b>Atributo</b>	<b>Descripción</b>	
<b>Área</b>	<b>24.30 hectáreas</b>	
<b>Tenencia de la tierra</b>	<b>Pública</b>	
<b>Colindancias</b>	<b>Norte</b>	Parque Estatal “Ignacio Pichardo Pagaza”
	<b>Sur</b>	Parque Estatal “Ignacio Pichardo Pagaza”
	<b>Oriente</b>	Parque Estatal “Ignacio Pichardo Pagaza”
	<b>Poniente</b>	Ejido de Tepojaco.
<b>Topografía</b>	<b>Pendiente menor a 5%</b>	
<b>Tipo de suelo</b>	<b>Arcilloso</b>	

Tabla 14. Características de polígono de propiedad pública.

En base a lo anterior, se debe realizar una Asamblea Ordinaria de cabildo para acordar los trámites de enajenación del predio afectado por causas de interés público y así mismo reconocer la existencia del asentamiento para consumir la regularización de la fracción ocupada, para reconocerlo en los Planes de Desarrollo Urbano, estableciendo límites del mismo y constituyendo los derechos y obligaciones que se generan al realizar este convenio, en donde la participación del IMEVIS<sup>64</sup> es fundamental para la aplicación de recursos estatales del Gasto de Inversión Sectorial (GIS) para financiamiento y logro de metas programadas.

Se tendrá que realizar un convenio entre el municipio de Cuautitlán Izcalli y el IMEVIS para coordinar la realización de programas que se relacionen al fomento, construcción y mejoramiento de la vivienda social, integración de la reserva territorial, regulación y regularización del suelo y la tenencia de la tierra en los predios afectados para coadyuvar en la ordenación y prevención de los asentamientos humanos irregulares ubicados dentro del municipio.

Si bien se beneficia a la población de bajos recursos, por otro lado, se genera una “Acción” para detener y controlar la expansión de este asentamiento irregular y así evitar el deterioro físico del “Parque Estatal, Ignacio Pichardo Pagaza” y coadyuvar a la conservación del recurso natural existente.

<sup>64</sup> Instituto Mexiquense de la Vivienda Social.

De lo anterior, deriva la siguiente tabla resumen de los resultados esperados de acuerdo a la aplicación de las leyes y normatividad vigente:

Concepto	Descripción
Documento inicial	Acta de Cabildo / Convenio IMEVIS
Objetivo	Integración de la reserva territorial.
Área a regularizar. (Ha.)	24.30
Lotes por escriturar.	369
Población beneficiada.	1384
Costo del procedimiento	Subsidio estatal con recursos del GIS para adquisición de fracciones para realizar trabajos de regularización la tenencia de la tierra.

Tabla 15. Metas a obtener del procedimiento. *Fuente: Elaboración propia.*

#### 4.3.2. Regularización Urbana.

La “Regularización Urbana”, segundo elemento de nuestro modelo RUS, se refiere a todo aquello que genere un beneficio directo en la calidad de vida de la población del asentamiento a regularizar, como la dotación de servicios públicos e infraestructura urbana, equipamiento urbano, densificación, mejora de la vivienda y la plantear una nueva zonificación del suelo para reglamentar, controlar, delimitar y contener la expansión del mismo.

Lo importante de esta tarea es que el gobierno local se coordine con las instancias correspondientes para gestionar recursos federales o estatales que ayuden a lograr este objetivo, ya que la gran mayoría de los gobiernos locales no tienen la capacidad financiera para cubrir todos estos rubro y es necesaria la participación de otros niveles de gobierno, aprovechando así, cada uno de los recurso que puedan gestionarse y ejercerse para a cada aspecto urbano.

ELEMENTO	ASPECTO	ACCIÓN - ESTRATEGIA	META	MARCO LEGAL
URBANA	<b>Infraestructura Urbana</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar infraestructura urbana existente.</li> <li>Gestión de recursos federales afines a este rubro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Introducción de infraestructura urbana básica como: red de drenaje, agua potable, energía eléctrica y vialidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ramo 33 de PEF correspondiente al FAIS, y este dividido en FISE y FISMDF.</li> <li>Créditos en BANOBRAS.</li> </ul>
	<b>Equipamiento Urbano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar equipamiento urbano existente.</li> <li>Calculo de equipamiento básico. (SEDESOL).</li> <li>Gestión de recursos federales afines a este rubro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotación de equipamiento urbano básico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ramo 33 de PEF correspondiente al FAM.</li> <li>Programa de Rescate de Espacios Públicos, de SEDESOL.</li> </ul>
	<b>Servicios Públicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificar qué servicios públicos existen.</li> <li>Gestión para dotación de servicios públicos municipales por medio de recursos locales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dotación de servicios públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley Orgánica Municipal del Estado de México; Artículo 9 Fracc. III, 31 Fracc. I, II, IV, VII, VIII, IX, XXII, XXIV, 57 Fracc. Fracc. II-c, 74 Fracc. IV, 79 y Capitulo Séptimo.</li> <li>Bando Municipal; Artículo 1, 6 Fracc. XX, 19 Fracc. III y V, 38 Fracc. IX, 55 Inciso d, 142,143, 144, 145,146.</li> </ul>
	<b>Seguridad Pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión local para intervención de seguridad pública municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Disminución de la delincuencia y orden de actos cívicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley Orgánica Municipal del Estado de México; Capitulo Octavo.</li> <li>Bando Municipal; Capitulo Decimo Primero.</li> </ul>
	<b>Vivienda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestión de recursos federales afines a este rubro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyos para mejoramiento de la vivienda social y con rezago económico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de "Mejoramiento de la Vivienda" en coordinación del IMEVIS con la CONAVI.</li> </ul>
	<b>Estructura Urbana y Zonificación del uso de Suelo.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Delimitación de polígono del asentamiento.</li> <li>Zonificación del uso del suelo.</li> <li>Densificación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Programa de reubicación de viviendas para liberación de espacios para áreas de dotación de equipamiento.</li> <li>Normatividad para densificación de población y de construcción.</li> <li>Normatividad para el uso de suelo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley Orgánica Municipal del Estado de México; Artículo 3, 12, 27 (P1), 31 Fracc. 39, 48 Fracc.1 y 11.</li> <li>La Ley de Bienes del Estado de México y de sus Municipios; Artículo 2,8, 11, 31 y 51.</li> <li>Plan de Desarrollo Urbano de Cuautitlán Izcalli.</li> <li>Bando Municipal; Artículo 25 y Título Octavo.</li> <li>Reglamento Interior del Ayuntamiento y de las Comisiones Edilicias; Artículo 20, 23, 24, 53 y 68.</li> </ul>

Tabla 16. Cuadro de relación estrategia-metas para aspectos urbanos. Fuente: *Elaboración propia.*

## • INFRAESTRUCTURA URBANA

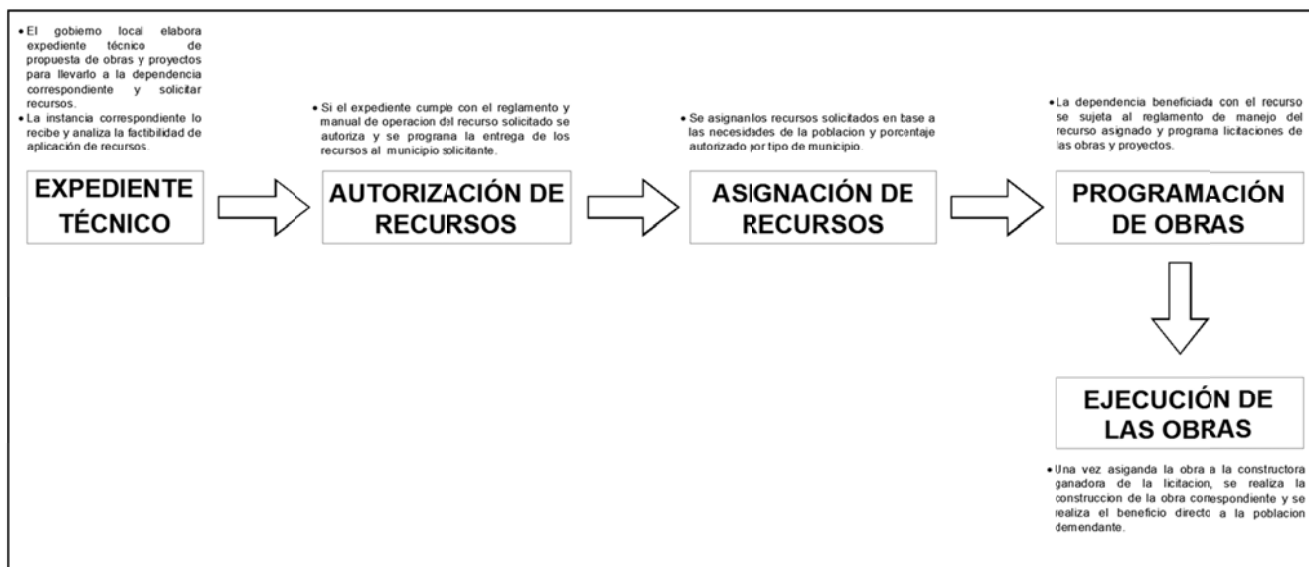
En relación a la infraestructura urbana, se revisó en campo si contaba el asentamiento con la infraestructura básica, referente al suministro de agua potable, red de drenaje, energía eléctrica y vialidad.

Partiendo de la existencia de estos o no, se planteó la estrategia para lograr la meta. Dicha estrategia se refiere al aprovechamiento de los recursos económicos federales y estatales que pueda gestionar el gobierno local a través de las áreas correspondientes, ya que por desconocimiento o desinterés político en ocasiones no se realizan y se pierde la oportunidad de administrar, aplicar y generar un bien que se refleje en beneficios de la población y del municipio.

Se detectó que existe una línea de agua potable y se encuentra a 760 metros al norte del asentamiento, la cual tiene una ramificación del “Tanque Lomas de Cuautitlán”, por lo que sería una gran inversión por recursos municipales llegar hasta el asentamiento “Ejido de Guadalupe”. En cuanto a la red de drenaje, es ausente como tal para el asentamiento, pero se descubrió que existe un colector que fue construido hace más de veinte años por compromisos político del gobierno estatal en su momento, el cual no tiene uso local, pero si desemboca en la red municipal. Este se encuentra a solo 30 metros del límite sur del asentamiento y es una red de 91 de diámetro de tubo de concreto reforzado y existe la presencia de pozos de visita. *(Ver plano P-02, Anexo 2)*

Como se mencionó en el diagnóstico, la energía eléctrica está dotada por la CFE en base a convenios con los habitantes del asentamiento, por lo que ese aspecto está cubierto. Y por último, la vialidad es totalmente inexistente, los caminos se han forjado por la cooperación de los pobladores y contratando maquinaria para mejorar el acceso al mismo, desde la vía intermunicipal hasta el asentamiento hay casi 800 metros, los cuales son de terracería en suelo arcilloso.

Ahora bien, con esta información, la vía para lograr estos objetivos es establecer un esquema de gestión de recursos estatales o federales que puedan aplicarse en la localidad, el cual normalmente sigue la siguiente ruta crítica:



Tal y como muestra el esquema de gestión y asignación de recursos, se puede lograr que varios proyectos de beneficio a las zonas con rezago económico necesiten, esto, sin ejercer recurso municipal y mermar los gastos corrientes de la administración pública. Por lo tanto, el recurso que se debe gestionar para cumplir las metas establecidas es de acuerdo a la siguiente tabla:

COMPONENTE	META A CUMPLIR	RECURSO AFIN	PROYECTOS AFINES
<b>RED DE AGUA POTABLE</b>	Introducción de 600 ml de línea de agua potable.	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) en su derivación de Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FISMDF).	De acuerdo al manual de aplicación se puede en proyectos: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica del sector salud y educativo, mejoramiento de vivienda, así como mantenimiento de infraestructura.
<b>VIALIDAD</b>	Construcción de vialidad de acceso al asentamiento, a base de carpeta asfáltica de 8cm de espesor, ancho de vialidad de 10mts.		
<b>RED DE DRENAJE Y ALCANTARILLADO.</b>	Introducción de línea de drenaje en calles principal y conexión a colector existente.	Autorización de crédito en BANOBRAS a través de Asamblea de Cabildo, para financiar la introducción de infraestructura urbana.	Introducción de agua potable y el drenaje, crédito otorgado al municipio y recuperable mediante el cobro de derechos a los compradores de los lotes, conjuntamente con los abonos por la compra de lotes por conducto del fideicomiso que se constituya.

Tabla 17. Metas a obtener del procedimiento. Fuente: *Elaboración propia.*

- **EQUIPAMIENTO URBANO.**

De acuerdo al diagnóstico del asentamiento se detectó que se cuenta con ningún tipo de equipamiento urbano, por lo que de acuerdo al Sistema Normativo de Equipamiento Urbano de SEDESOL<sup>65</sup>, plantea lo siguiente de acuerdo a la población que se beneficiara:

**Educación Básica.**

- Jardín de Niños: Para su establecimiento se recomiendan módulos tipo 9 y 6 aulas. Su dotación se considera indispensable en localidades de 2,500 habitantes y más.
- Escuela Primaria. Su dotación se considera necesaria en localidades de mayores a 2,500 habitantes, para lo cual se recomienda módulos tipo de 18, 12 y 6 aulas, a seleccionar de acuerdo a la población por atender.
- Secundaria. No aplica por el número de habitantes.

**Salud y Asistencia Social.**

- Centro de Salud Rural para Población Concretada: Para su establecimiento se propone para localidades de entre 2,500 y 15, 000 habitantes y se recomiendan tres prototipos de 3, 2,1 consultorios a instalarse en una superficie total del terreno de 600m<sup>2</sup>.

**Recreación y Deporte.**

- Juegos Infantiles: Para su instalación es necesaria en localidades a partir de 2,500 habitantes, proponiendo módulos de 1,250m<sup>2</sup>, los cuales pueden variar en función de las necesidades específicas.
- Módulo Deportivo: Su dotación se recomienda en localidades de 2,500 habitantes en adelante, para lo cual se han establecido módulos tipo de 1, 2 y 3 canchas, las cuales se pueden combinar para satisfacer las necesidades locales.

---

<sup>65</sup> Sistema normativo de Equipamiento Urbano, Secretaría de Desarrollo Social. Tomo I; Educación y Cultura, Tomo II; Salud y Asistencia Social y Tomo V; Recreación y Deporte.

La tabla siguiente muestra los recursos disponibles para gestionarse y aplicarlos en la localidad para cumplir con las metas fijadas.

COMPONENTE	META A CUMPLIR	RECURSO AFIN	PROYECTOS AFINES
JARDIN DE NIÑOS	Dotación del Equipamiento Urbano	Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)	Los recursos del FAM contribuyen a mejorar la situación de los servicios educativos instalados para la atención de la demanda de los diferentes niveles, y en su caso, las nuevas necesidades que se requieran. Se invertirá en la construcción, ampliación y rehabilitación de espacios de educación básica en sus tres niveles.
ESCUELA PRIMARIA			
CENTRO DE SALUD RURAL PARA POBLACION CONCENTRADA		Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	Infraestructura básica del sector salud.
JUEGOS INFANTILES		Rescate de Espacios Públicos de SEDATU. <sup>66</sup>	El programa de rescate de espacios públicos de la SEDATU tiene como objetivos promover el fortalecimiento del tejido social y prevenir el delito y la violencia en ciudades y localidades urbanas, para fortalecer las relaciones sociales de sus integrantes como: parques, mercados, centros deportivos, plazas cívicas y otros que fomenten el principio cívico.
MÓDULO DEPORTIVO			

Tabla 18. Metas a obtener del procedimiento. Fuente: *Elaboración propia.*

- SERVICIOS PÚBLICOS.**

Para el aspecto de los servicios públicos, el gobierno local puede solicitar o gestionar en otras instancias recursos para dotar de los servicios al municipio, pero en realidad es una obligación del ayuntamiento de cumplir con la cobertura de estos. Si bien el Artículo 115 de la CPEUM establece que los municipios

<sup>66</sup> <http://www.gob.mx/sedatu/articulos/recuperacion-de-espacios-publicos>.

estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley y que tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos del municipio, por lo tanto corresponde al ayuntamiento generar una partida presupuestal para la cobertura de los servicios públicos como: agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia y recolección de residuos, seguridad pública, entre otros.

Esta obligación se refuerza en base a lo que establece la CPELSM, que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos que señala la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su Capítulo Tercero, correspondientes a las Atribuciones del Ayuntamiento, Artículo 31 fracción I, establece que debe expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones. Además genera un capítulo completo relacionado a los servicios públicos del municipio, en donde en el Artículo 125 instituye que los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales, considerándose enunciativa y no limitativamente, los que establece de la fracción I a la XI.

Por otro lado, la ley local de Cuautitlán Izcalli establecida en el Bando Municipal, en su artículo I, describe que esta ley es de orden e interés público y de observancia general en el Municipio de Cuautitlán Izcalli, y que tiene por objeto señalar las bases para su integración, división territorial, organización política, administrativa, prestación de servicios públicos, formulación de planes, programas y acciones para el desarrollo humano, social, cultural y económico. En el artículo 6 fracción menciona que el ayuntamiento debe prestar servicios públicos municipales de manera continua, general, uniforme, eficiente; cumpliendo con los estándares de calidad.



El artículo que garantiza por ley la cobertura de los servicios públicos en cada una de las comunidades del municipio está estipulado en el Artículo 19, Fracción III que establece que los habitantes del municipio tienen por derecho recibir servicios públicos de manera continua, general, uniforme y eficiente.

En resumen de estas leyes, el ayuntamiento se debe hacer cargo de los servicios públicos ya sea por administración propia o asignándola como concesión si nos e cuenta con los recursos fiscales e infraestructura para cubrir la demanda en cada una de las colonias del municipio, además de que varios servicios no pueden ser cubiertos por recursos estatales o federal, obligadamente deben de ser parte de los presupuestos anuales del gobierno local para garantizar los servicios públicos.

La tabla siguiente muestra las metas que se pueden cumplir en base a lo establecido en la ley en sus diferentes niveles de aplicación, y que son servicios públicos de cobertura para un “Pueblo” como lo especifica en la Ley Orgánica, con una población de 1,000 a 5,000 habitantes.

COMPONENTE	META A CUMPLIR	FUNDAMENTO LEGAL
ALUMBRADO PÚBLICO	Dotación del Servicio Público	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley Orgánica Municipal del Estado de México; Artículo 9 Fracc. III, 31 Fracc. I, II, IV, VII, VIII, IX, XXII, XXIV, 57 Fracc. Fracc. II-c, 74 Fracc. IV, 79 y Capítulo Séptimo.</li> <li>Bando Municipal; Artículo 1, 6 Fracc. XX, 19 Fracc. III y V, 38 Fracc. IX, 55 Inciso d, 142,143, 144, 145,146.</li> </ul>
LIMPIA Y DISPOSICIÓN DE DESECHOS		
PARQUES, JARDINES, ÁREAS VERDES Y RECREATIVAS.		
AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO, SANEAMIENTO Y AGUAS RESIDUALES;		
SEGURIDAD PÚBLICA		

Tabla 19. Metas a obtener del procedimiento. Fuente: *Elaboración propia*.

#### • SERGURIDAD PÚBLICA.

En el aspecto de seguridad pública de la localidad compete al ayuntamiento a través de su comisaria o dirección correspondiente, tal y como indica la Ley Orgánica, y el Bando Municipal de Cuautitlán Izcalli, el problema recurrente en la cobertura de este servicio es la falta de recursos para ampliar la plantilla de elementos de seguridad publica así como de la infraestructura que se requiere como unidades (patrullas), módulos de vigilancia, equipo etc.

Para ello se puede gestionar el recurso del Ramo 33 del PEF para fortalecer este rubro, y se refiere al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), el cual conforme al artículo 37 de la Ley de Coordinación Fiscal, las aportaciones federales que, con cargo al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, reciban los municipios a través de las entidades y las demarcaciones territoriales por conducto del Distrito Federal, se destinarán a la satisfacción de sus requerimientos, dando prioridad al cumplimiento de sus obligaciones financieras, al pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua, descargas de aguas residuales, a la modernización de los sistemas de recaudación locales, mantenimiento de infraestructura, y a la atención de las necesidades directamente vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes.

- **VIVIENDA**

La vivienda es un componente esencial para el bienestar de las familias en cualquier localidad de México, y en este caso, prioritario. El nivel económico de la población es muy bajo y obliga a las familias a realizar construcciones de vivienda totalmente precarias y en zonas de riesgo de la zona de estudio, por lo que se debe plantear primariamente un esquema de reubicación de viviendas, definiendo las zonas para su reubicación, en más aptas y ayudar en la seguridad y bienestar de la población. En este aspecto existen distintos programas de apoyo y mejoramiento de vivienda para sectores con rezago económico, en este caso, en el Estado de México, el IMEVIS<sup>67</sup> en conjunto con la CONAVI, coordinan el

---

<sup>67</sup> Instituto Mexiquense de la Vivienda Social. El 23 de septiembre de 2003, se publicó en la "Gaceta de Gobierno" No. 60, el Decreto No. 179, de la H. LIV Legislatura del Estado de México que creó el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal denominado Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS), con personalidad jurídica y patrimonio propio, abrogando la ley que creó a los Organismos Públicos Descentralizados "Comisión para la Regulación del Suelo del Estado de México (CRESEM) y al Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS), decretando en consecuencia la disolución y liquidación de estos, a partir de la fecha de su publicación.

programa de “Mejoramiento de la Vivienda”, en donde la población objetivo son personas que radican actualmente en el territorio del Estado de México, con ingresos de hasta 5 veces el *Salario Mínimo Diario Vigente*, con esta meta, el IMEVIS ofrece diversas opciones a los mexiquenses para mejorar la condición de sus viviendas, dando preferencia a las familias de escasos recursos económicos y asentadas en zonas con alta marginación social.

De acuerdo a la información que muestra el programa del I Gobierno de Estado de México, ha promovido acciones de mejoramiento de la vivienda que contribuyen a solucionar problemas de deterioro por falta de mantenimiento preventivo para prolongar la vida útil de las viviendas, elevando las condiciones de habitabilidad, adaptabilidad e higiene y propiciando mejores condiciones sociales para la convivencia en el ámbito familiar y comunitario, a través del suministro de materiales para el mejoramiento, sustitución o rehabilitación de elementos de la vivienda.

El Programa se destina a viviendas ubicadas en colonias regulares o en proceso de regularización, que preferentemente cuenten servicios urbanos y que además no se encuentren en zonas de riesgo o reserva ecológica, derivado de esto último surge la necesidad de concretar la regularización ambiental, para garantizar el control y mitigación de los asentamientos humanos irregulares en zonas con riqueza natural.

Las metas a lograr en base a la gestión y aplicación de este programa la localidad “Ejido de Guadalupe” son referentes a la construcción de al menos 50 casas bajo el “Programa de Pie de Casa” que se encuentran en zonas de riesgo (cañada) y reubicarlas a zonas de menor peligro, además de liberar las zonas de escurrimientos naturales que tributan agua a la Presa de Guadalupe. Por otro lado, al consumir esta propuesta se permitirá recuperar al menos cuatro áreas que pueden ser destinadas a las áreas de esparcimiento y deporte que se requieren. Las metas a obtener son las siguientes:

COMPONENTE	META A CUMPLIR	RECURSO AFIN
CONSTRUCCIÓN DE CASAS (PIE DE CASA)	50 viviendas	Programa de Mejoramiento de la Vivienda de IMEVIS, en parte con el recurso estatal de Gasto de Inversión Sectorial. (GIS)
LIBERACIÓN DE ÁREA DE RIESO	Área = 10,665.54 m <sup>2</sup>	
RECUPERACIÓN DE ESPACIOS PARA EQUIPAMIENTO URBANO.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Área 1= 3,863.55 m<sup>2</sup></li> <li>• Área 2= 1,765.24 m<sup>2</sup></li> <li>• Área 3= 1484.38 m<sup>2</sup></li> </ul>	

Tabla 20. Metas a obtener del procedimiento. Fuente: *Elaboración propia.*

#### • ESTRUCTURA URBANA Y ZONIFICACIÓN DEL USO DE SUELO.

Por último y en relación a lo desarrollado anteriormente con respecto a los aspectos urbanos que intervienen, se requiere establecer un instrumento que permita y defina las áreas dentro de los límites de la localidad para controlar el crecimiento de mismo e integrar cada una las áreas que lo componen, para así promover la conservación del medio natural y delimitar el espacio urbano.

En la LGAH en el *Artículo 35* faculta a los municipios para formular, aprobar y administrar la zonificación de los centros de población ubicados en su territorio, en las que definan las áreas que lo integran y los límites de los centros de población, los usos y destinos permitidos así como los prohibidos y condicionados, la compatibilidad entre los usos permitidos y los más ponderante en este caso definir las densidades de población y construcción, que de este último se parte para limitar el crecimiento de la localidad y que no se permita continuar con el deterioro de la zona al incrementarse la población y niveles de construcción.

En este caso, y como lo establece la LGAH que se tienen que establecer las zonas de conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, este último será limitativo al polígono que se pretende regularizar

bajo los términos mencionado, ya que al no respetar este polígono no se cumpliría con el objetivos de la conservación y mejoramiento del espacio.

- **Delimitación de polígono del asentamiento.**

El polígono está delimitado, teniendo un área de 27.5 Ha., y presenta pendientes naturales en la zona poniente mayores al 5% y en la zona oriente menores a 5%. Colinda al norte y poniente con el Ejido de Tepojaco y al sur y oriente con el Parque Estatal “Ignacio Pichardo Pagaza”. La zona de riesgo para la población claramente es la zona poniente, ya que ahí se encuentran las cañadas de formación natural por los escurrimientos de agua, por lo que se define como un área de riesgo. El resto del área es habitable por tener pendientes menores al 5% y ser más aptas para el asentamiento humano.

- **Zonificación.**

La zonificación primaria se define por la zona correspondiente al área urbana (asentamiento objeto de estudio) y el área de conservación que se refiere al Parque Estatal, Área Natural protegida. En cuanto a la secundaria se definirán el uso habitacional, el uso recreativo, equipamiento urbano, el uso agropecuario y el uso natural. *(Ver Plano P-03)*

En cuanto a la intensidad de población y construcción, para la primera se determina que por el área del asentamiento y por el equipamiento urbano calculado, no deberá de rebasar los 2,500 habitantes del polígono de 27.5 Ha, ya que de ser así la propuesta no sería sustentable, debido a que es una polígono limitativo al crecimiento urbano por encontrarse rodeado de un área natural protegida. La intensidad de construcción de igual manera se tendrá que normar de forma restrictiva, ya que al permitir mayor altura en la construcción permite el crecimiento de la población. En promedio los lotes de este poblado son de 300.00 m<sup>2</sup>, un frente de doce metros y fondo de veinte cinco metros, lo que se plantea es construcciones no mayores de 2 niveles y áreas libres de 40%, esto con la finalidad de no afectar el recurso paisajístico y además de permitir mayor captación de agua por lote y ayudar en la alimentación de los mantos freáticos.

La tabla siguiente muestra la propuesta de intensidad en la zona de estudio:

USO HABITACIONAL		
USO GENERAL	USO ESPECIFICO	H.500.A
DENSIDAD	Habitantes por hectárea	91
	Viviendas por hectárea	20
	M2 de terreno bruto / vivienda	500
	M2 de terreno bruto / vivienda	300
LOTE MINIMO	Frente en ml	12
	Superficie	300
	Viviendas por lote	1
SUPERFICE SIN CONSTRUIR	Área libre	40%
INTENSIDAD	COS	0.60
	CUS	1.20
ALTURA MAXIMA DE CONSTRUCCIÓN	Niveles de construcción	2
	Metros sobre banqueta	6

Tabla 21. Metas a obtener del procedimiento. *Fuente: Elaboración propia.*

Ver plano del Anexo 2 y 3 para ver el resumen de los aspectos y alcances de la regularización urbana resultante de la revisión de las leyes, normas, reglamentos, manuales, recursos etc., que inciden en la realización de este elemento conformante del RUS.

#### 4.3.3. Regularización Ambiental.

En cuanto a este componente, básicamente se refiere al análisis y conocimiento de los programas de manejo existentes para retomarlos y aplicarlos en base a la nueva zonificación del área urbana a regularizar y polígonos de protección del medio natural, ya que estos no se han aplicado al margen por presión política o desconocimiento de los mismos.

Por otro lado, es importante gestionar recursos económicos que permitan aplicarlos para mejorar el espacio natural, ya que por su naturaleza, el costo de control, protección, conservación, restauración y aprovechamiento de este recurso

natural, resulta muy costoso para gobierno local y se requiere de apoyo del gobierno estatal y federal.

ELEMENTO	MODALIDAD	ACCIÓN - ESTRATEGIA	META	MARCO LEGAL
<b>AMBIENTAL</b>	<b>Protección, conservación, restauración y aprovechamiento del medio natural.</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicación del Programa de Manejo del área natural protegida "Santuario del Agua y Forestal Presa de Guadalupe"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustentabilidad ambiental mediano y largo plazo.</li> <li>• Mejorar las condiciones de vida.</li> <li>• Mejorar la salud en la población.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Artículo 60, 61, 62, 63, 65, 66, 67 y 68.</li> <li>• Declaratoria donde se establece el Área Natural Protegida con categoría de Parque estatal.</li> <li>• Programa de Manejo del Área Natural protegida.</li> </ul>

Tabla 22. Cuadro de relación estrategia-metas para aspectos ambientales. *Fuente: Elaboración propia.*

El 13 de octubre del año 2004 se publica en Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México la declaratoria de donde se establece el Área Natural Protegida con la categoría de Parque estatal y se denomina "Santuario del Agua y Forestal Presa de Guadalupe" y tal y como indica la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) que la Secretaria de Ecología tendrá que elaborar el Programa de Manejo, el cual se publica en la Gaceta de Gobierno del Estado de México el día 13 de Octubre del 2008.

La declaratoria describe el medio físico de la zona, colindancias, polígono entre otras características, además de cómo fue concebida como área natural protegida, en base a los estudios realizados y con apoyo de una consulta popular en las comunidades del municipio de Cuautitlán Izcalli y Nicolás Romero (comparten el área natural protegida) y que se definió de acuerdo a las disposiciones aplicables del Libro Cuarto del Código Administrativo del Estado de México.

Se declara área natural protegida una superficie de 1,750-38-47.8 hectáreas, con un cuerpo de agua de perímetro de 17.5 Km, así como también sus afluentes, manantiales, zonas forestales, de matorrales, pastizales y áreas urbanas. Se declara con categoría de Parque Estatal Santuario del Agua y Forestal, para proteger, conservar, restaurar y aprovechamiento sustentable del entorno.

En su apartado Sexto, define los usos del área natural protegida que tendrá, en la que dé inicio se puede observar que como instrumento de manejo del área natural se ha hecho caso omiso, ya que menciona que queda prohibida cualquier obra o actividad que contravenga con el destino y conservación de los elementos naturales dentro del área natural protegida, lo cual se ha desatendido completamente por las autoridades, por lo que la devastación y deterioro en la zona sur de la Presa de Guadalupe ya está muy avanzada por la autorización distintos desarrollos habitacionales y áreas de comercio, los cuales vierten las aguas residuales y desechos a la presa, contaminando el agua y reflejado en la muerte de la fauna que ahí habita.

Queda asentado en la declaratoria la posibilidad de crear un programa de recuperación, restauración y manejo forestal que se pretenda aplicar sobre el parque estatal, el cual tendrá que estar avalado por la Secretaría de Ecología, para así garantizar la seguridad de la conservación del sitio y de los servicios ambientales que generan, punto muy importante para el municipio, debido a que no es necesario que el gobierno local destine recurso propio para atender esta situación, si no por el contrario, se puede apoyar de recursos federales para este rubro, el cual se menciona más adelante.

En lo que corresponde a la propuesta de esta investigación, la declaratoria establece que se tendrá que recuperar y conservar la calidad ecológica de los recursos naturales, especialmente en el caso de los ecosistemas fragmentados por actividades “antropogénicas” así como la de contener la expansión de asentamientos humanos irregulares en áreas naturales protegidas, este punto es un principio para la fundamentación del modelo RUS en su aspecto ambiental, ya que la propia ley afirma que dichos procesos de ocupación ilegal se dan en estas zonas recurrentemente y por lo mismo, la competencia de controlar dichos fenómenos corresponde más a los gobiernos locales, que son los que viven la dinámica de la expansión urbana directamente.

En cuanto a la revisión del programa de manejo, llamado de “Conservación y Manejo”, elaborado en base a los criterios y términos de la Comisión Nacional de



Áreas Naturales Protegidas, (CONANP) de la SEMARNAT y por la Secretaria del Medio Ambiente del Estado de México, menciona que el área que corresponde al municipio de Cuautitlán Izcalli, se divide en tres zonas, la primera se refiere al área urbana que cuenta con 434.78 Ha. (24.77%), un área urbanizable con 247.47 Ha. (14.10%) y por último el área no urbanizable con 722.25 Ha. (41.15%), dentro de estas últimas se encuentra las 27.5 Ha. del asentamiento irregular de estudio.

En un panorama ambiental el área natural protegida, derivado de la acelerada dinámica de expansión de la mancha urbana que ejerce una fuerte presión sobre la ribera de la presa, descargan los residuos sólidos, contaminando el cuerpo de agua, además de que no cuenta con un programa de control y vigilancia permanente de la zona por parte del gobierno local y es necesaria la intervención inmediata para el recate de este espacio natural.

Los objetivos de este programa de manejo menciona que son en dar a conocer los recursos naturales y los servicios ambientales que ofrece el área, además de identificar los principales riesgos de afectación, destrucción y/o contaminación del parque para proporcionar alternativas de solución preventivas y correctivas, que desde el día de su publicación de este programa de manejo no existe un programa complementario para llevar a cabo estos objetivos, ya que el único que se tiene no menciona como se llegara a esa solución.

La densidades que permite el programa son de ocupación baja, recomienda lotes de 3,000 a 5,000 metros cuadrados en donde al menos el 60% de la superficie se mantenga como área verde preferentemente arbolada, lo cual, no se ha respetado. En los fraccionamientos habitacionales autorizados posterior a la fecha de publicación del programa de manejo tanto para el municipio de Cuautitlán Izcalli y Nicolás Romero, son para densidades altas, llegando a casos como el fraccionamiento de Rinconada de Lago de Guadalupe y Cantaros III con lotes de 60 a 80m<sup>2</sup>.

El polígono de área no urbanizable que maneja el programa, componente de esta esta investigación, prohíbe los asentamientos irregulares, cambio de uso de

suelo, descargar aguas residuales sin previo tratamiento, para los cuales como se ha analizado en apartados anteriores, se plantean soluciones y alternativas para cada uno de estos aspectos, ya que el propio “programa de Manejo y Conservación” no los establecen.

Para el soporte de un “Programa de Control y Vigilancia” para reducir la ocupación ilegal y genere alternativas para la conservación, protección, restauración y aprovechamiento del mismo, se necesita gestionar recursos que financien dicho programa y para tal objetivo, se plantea la gestión y aplicación del recurso del PEF clasificado como Anexo del Ramo 16, el cual corresponde para el rubro del Medio Ambiente y Recursos naturales, creado en el año 2009 con el objetivo de bajar recursos a los estados y municipios para proyectos ambientales.

Cuando la SEMARNAT ejecuta directamente este recurso lo hace a través de los programas ambientales que maneja y sus unidades responsables, pero los proyectos son aprobados en la Cámara de Diputados y además el presupuesto aumenta cada año para este rubro, en promedio del 15%<sup>68</sup> beneficiando así a más proyectos de carácter ambiental.

COMPONENTE	META A CUMPLIR	RECURSO AFIN	PROYECTOS AFINES
<b>PROGRAMA DE CONTROL Y VIGILANCIA DEL AREA NATURAL PROTEGIDA</b>	Protección, control, conservación, restauración del área natural protegida.	Anexo del Ramo 16 del PEF	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Residuos sólidos.</li> <li>• Ordenamiento ecológico.</li> <li>• Calidad del aire.</li> <li>• Cambio climático.</li> <li>• Áreas naturales protegidas.</li> <li>• Educación ambiental.</li> <li>• Bosques y suelos.</li> <li>• Biodiversidad.</li> </ul>

Tabla 23. Metas a obtener del procedimiento. Fuente: *Elaboración propia*

<sup>68</sup> Comisión del Medio Ambiente, Cámara de Diputados.

### 1.1. Esquematización del modelo RUS.

Basado en un modelo de estrategia de administración llamado “Modelo Delta<sup>69</sup>”, este es un marco estratégico que sitúa a un objeto de estudio al centro de la gestión, en este caso se considera a la “regularización”, el cual examina las opciones primarias disponibles para establecer una vinculación con el objeto de estudio y propone como ligar estrategias y la ejecución de las mismas a través del alineamiento adaptativo en los procesos.

Es un modelo de ejecución ascendente, plantea que en principio se constituye con base a las leyes, normas, reglamentos y todo aspecto que integre el marco jurídico relacionado a la “regularización” y además de apoyarse con estudios análogos de dinámicas similares, partiendo de dos elementos que cimentaran los procedimientos a realizar; *Recursos Económicos* y *Estrategias–Metas*, vinculándose entre sus componentes para llegar a la culminación del modelo y lograr su aplicación al objeto de estudio; la regularización urbana sistémica.

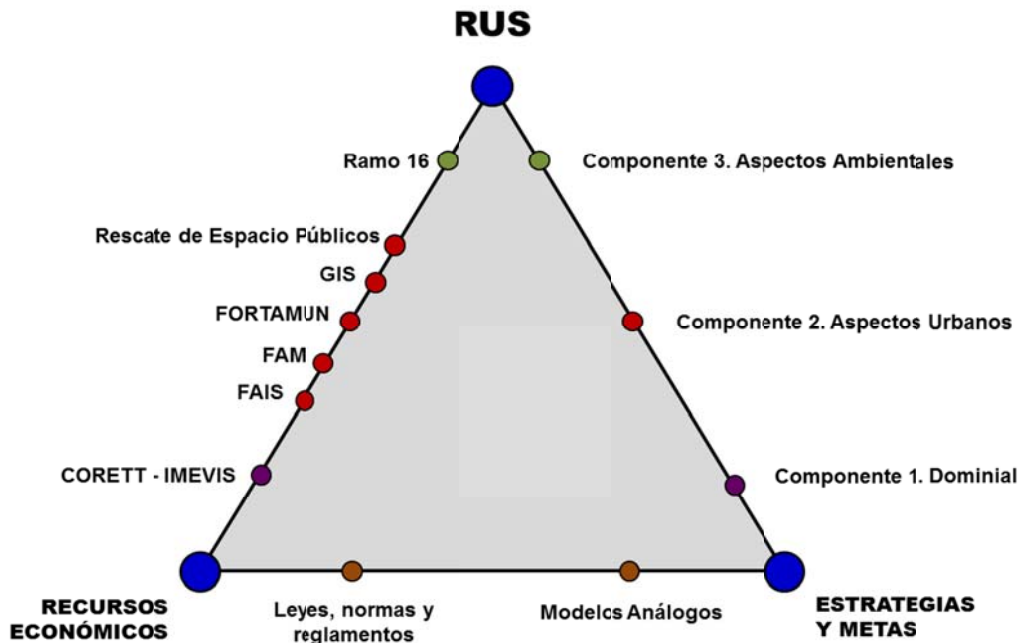


Imagen 19. Modelo final de Regularización Urbana Sistémica (RUS)  
 Fuente: *Elaboración propia resultado de la investigación.*

<sup>69</sup> Implementado por Arnoldo Hax y adaptado para explicación del modelo RUS.

## **CONCLUSIONES.**

El empobrecimiento de varios sectores de la población en México y sumado a la acción de distintos factores políticos, económicos y sociales tienden a situaciones de informalidad urbana. En muchas partes de país y en especial en centros de población que funcionan como polos de atracción, las autoridades han permitido que sigan funcionando los mercados informales del suelo, por un lado evadiendo las responsabilidades en ocupaciones ilegales del suelo por sectores de población con niveles de pobreza altos, otros por movimientos y organizaciones sociales y por supuesto, por la iniciativa privada, adquiriendo terrenos para desarrollos habitacionales sin ser aptos para el crecimiento urbano.

La regulación sistema urbana es posible si la voluntad política y social coadyuvan en escenarios que resulten tener beneficios bilaterales de las partes que intervienen. Las leyes están ya establecidas, así como también normas y reglamentos, los cuales se deben de aplicar como corresponde en cada uno de los aspectos sociales y urbanos, por lo que, para los gobiernos locales no debiera haber impedimento en llevar acciones o programas de regularización integral o sistémica por la falta de recursos y llevar a cabo todas la tareas que le competen, ya que existen todo un abanico de posibilidades para realizarlo, tal es el hecho como el financiamiento a través de recursos que pueden ser gestionados a nivel federal o estatal, los cuales potencializan la realización de los programas y acciones de regularización.

Los programas de regularización deben de considerar como eje principal el de mejorar las condiciones de vida de la población que viven en la informalidad así como del entorno, además de que, con base en este tipo de políticas, controlar y mitigar la expansión de la informalidad urbana y garantizar que el beneficio llegue a toda la población necesitada y no solo parcialmente.

Se encontró que muchas de las veces la regularización está condicionada a la voluntad social y transparencia política, ya que partiendo desde del planteamiento de las estrategias para conseguir a los objetivos establecidos, la gestión de recursos y aplicación de los instrumentos afines conllevan a un procedimiento largo, que en muchas situaciones los procedimientos burocráticos son lentos y las dependencias o áreas que intervienen no están vinculadas entre sí.

Para lograr una correcta regularización sistémica entre cada uno de sus componentes es necesario realizarlo en orden y partir del aspecto que lo tipifica como “irregular”; la certeza jurídica de dominio. Ya que de este principio depende la ascendencia del modelo y de todo un abanico de alternativas factibles que se pueden aplicar para mejorar la situación de las comunidades informales, en donde un aspecto primordial es la de fomentar y concientizar a la población de la relación entre el hábitat y el medio natural.

Es necesario que los programas de regularización integren políticas de desarrollo urbano - ambiental, realizándose con criterios de planificación y construcción la ciudad con perspectivas integrales dejando de lado el paradigma de la separación de ciudad legal y la ciudad ilegal.

Como se mencionó en esta investigación, los recursos financieros son esenciales para afrontar el reto en desarrollar programas de regularización sistémica, ya que sin el recurso económico, la viabilidad de estos programas de regularización, simplemente no se lograrían consumir. Porque si bien es paradójico que el Estado evade en la integración en la planificación de aspectos regulatorios del suelo para el sector de la población con bajos recursos e informales, a mediano o largo plazo el mismo Estado termina subsidiando a través de programas de regularización.

El modelo de aplicación que se plantea en esta investigación, es en realidad un paso a paso de lo que se tiene que realizar por los actores facultados en llevar a cabo este procedimiento, desde aspectos particulares y posteriormente en su conjunto, a los aspectos más integrales y generales.

La dinámica de crecimiento de la mancha urbana no se puede contener tan fácilmente, pero en situaciones en las que se pone en riesgo la población y al medio ambiente natural, es necesario intervenir de manera pronta y expedita, ya que la rapidez con que se deteriora y degrada el medio ambiente es demasiado veloz y en muchas ocasiones de manera irreversible. Lo urbano no está peleado con lo ambiental, sin en cambio mucha de las veces así se establece, por no querer generar programas o acciones que permitan tratar estos temas sistémicamente.

La certeza jurídica de la propiedad, la dotación de servicios y equipamiento urbano y la aplicación de los programas de manejo correspondientes en áreas naturales protegidas, plantea un escenario de control a corto plazo del fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, permitiendo la tranquilidad de la población en no ser desalojados de los predios que ocupan, lo cual genera entre ellos una política interna popular de conservación del ambiente y crecimiento del asentamiento.

Las autoridades del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli tiene mayor conocimiento de la problemática, conocen los propietarios de las tierras ocupadas y tienen mayor capacidad de monitoreo de la zona, por esto mismo, con participación de los consejos de participación ciudadana se pueden implementar programas laborales parciales o totales del cuidado, protección y conservación del medio ambiente natural en el que están enclavados, ya que al tener un recurso natural de esta índole, el espacio podría funcionar como un parque “ecoturístico” por las características y atributos que posee, creando fuentes de empleo para los habitantes del esta zona y propiciando una derrama económica local, generando un escenario sustentable a mediano y largo plazo en este lugar.

La población debe de participar, debatir y estar presente en los procesos y políticas de regularización, ya que también como se ha mencionado, se debe de concientizar a la población de la problemática en la que viven y así recobrar la confianza de los pobladores y de las organizaciones sociales para conducir correctamente estos procedimientos de regularización, ya que el siguiente paso es

la elaboración de programas de evaluación y monitoreo para dar seguimiento y en base a los resultados que se obtengan retroalimentar nuevos programas de regularización para reestructurarlos y así poder aplicar estos en situaciones similares del municipio o de la región.

Por último, un aspecto que no se debe dejar de lado y que parte de obtener buenos resultados de estos programas, son los recursos humanos. Se debe de formar profesionales especializados en la regularización integral o sistémica y que tengan la capacidad de articular cada uno de los elementos que intervienen en un proceso de regularización; dominiales, urbanos, sociales y ambientales. También deben de contar con la capacidad de vinculación con los diferentes niveles de gobierno y conocer de las localidades y municipios que conforman cada región, ya que en muchos de los casos, los asentamientos irregulares están emplazados en diferentes tipos de propiedad o bien rebasan los límites territoriales de los municipios o entidades.

## Bibliografía

CLICHEVSKY, NORA. Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América latina. Santiago de Chile. CEPAL. 2003. Pp. 74.

CLICHEVSKY, NORA. Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación. Buenos Aires. Ed. CEPAL. 2000. Pp. 22

BAZANT, JAN (2001). Periferias Urbanas. Expansión Urbana Incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente. México, Editorial Trillas, pp. 87-151.

MOSQUERA. R. ANDRÉS Y AHUMADA A: PATRICIA. Aspectos de los asentamientos irregulares en américa latina. Revista bimestral. Vol. 7, Enero – Diciembre. Universidad Católica de Colombia. 2005, pp. 14-16.

BAZANT, JAN. Expansión urbana incontrolada y paradigmas de la planeación urbana. Ed. Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología. No. 3. Julio-Septiembre 2010. Pp. 475-503.

CAMACHO, MARIO. Diccionario de Arquitectura y Urbanismo. Ed. Trillas. México, 2007. Pp. 820

BAZANT, JAN. Procesos de expansión y consolidación urbana de bajos ingresos en las periferias. Colombia. Ed. Bitácora 13. 2008. Pp. 117-132.

DI VIRGILIO, MERCEDES. ARQUEROS, MARÍA Y GUEVARA, TOMAS. Conflictos urbanos en los procesos de regularización de villas y asentamientos informales en la región metropolitana de Buenos Aires (1983-2011). Ed. Urban. 2013. Pp. 43-60.

ECHENIQUE, MARCIAL. Métodos y modelos matemáticos para la planeación urbana. Ed. SIAP, Buenos Aires, Argentina. 1976

ACKOFF, RUSSELL L. Y SASIENI, MAURICE W. Fundamentos de Investigación de Operaciones, Ed. Limusa. México. 1971.

CHORLEY, RICHARD AND HAGGETT, PETER. Models in Geography. Ed. Edward Arnolds (Publishers), London. 2006.



---

PUMARINO, GABRIEL. Teorías y Modelos de la Estructura Social y Espacial Urbana. Revista EURE. 2014. Revista de Estudios Urbanos y Regionales. Pp. 32

BAZANT, JAN. Lineamientos para el ordenamiento territorial de las periferias urbanas de la Ciudad de México. Universidad Autónoma del Estado de México. No. 27, Toluca, México. Enero - Marzo, 2001. Pp. 224-239.

PÉREZ, ENRIQUE. Segregación socioespacial urbana. Debates contemporáneos e implicaciones para las ciudades mexicanas. Distrito Federal, México .El Colegio de México, A.C. No. 2, Mayo – Agosto. 2011, pp. 403-432.

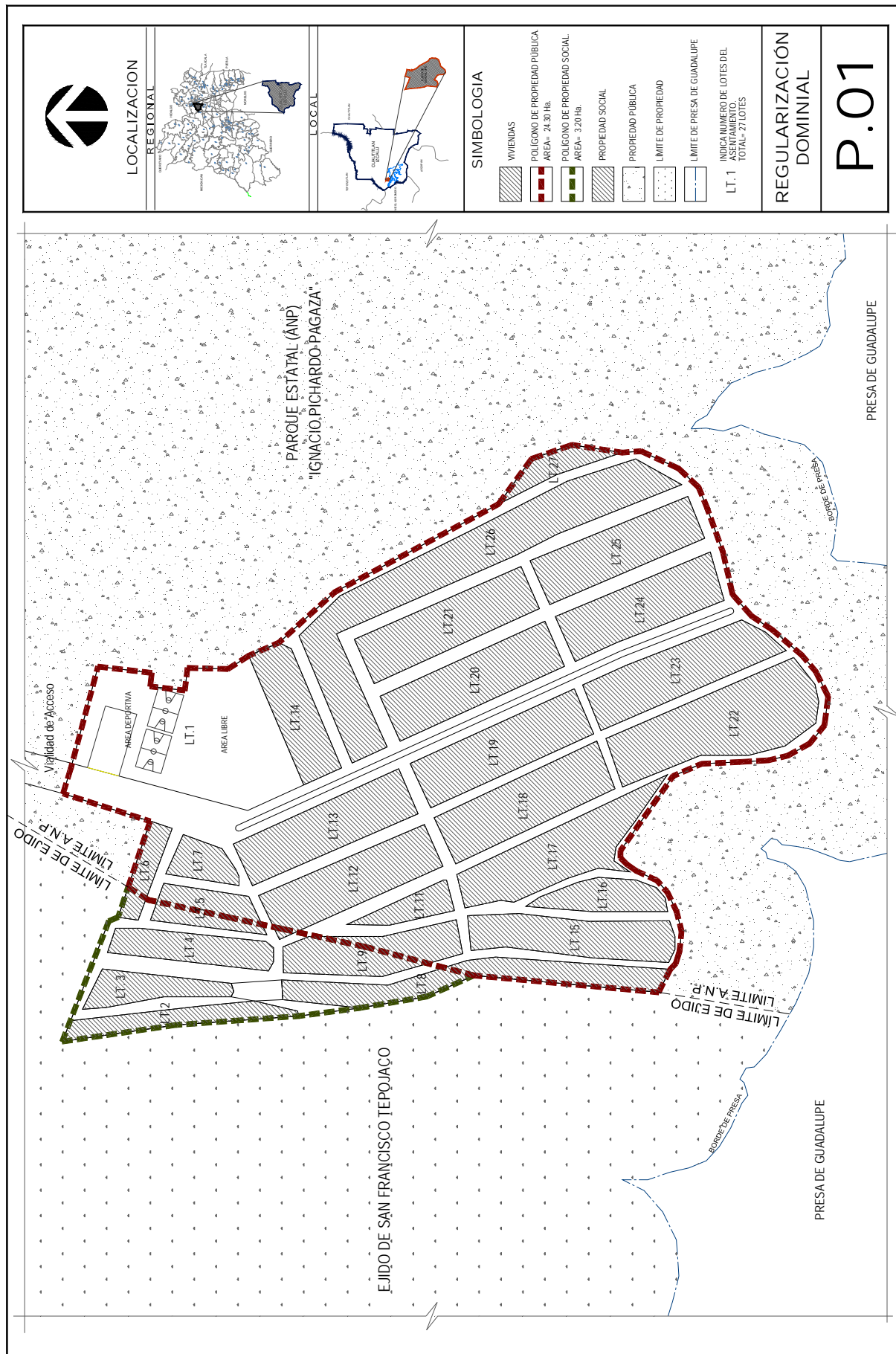
RODRÍGUEZ, ROCÍO Y CARBONE SILVIA. Asentamientos humanos irregulares en áreas naturales protegidas. Contradicciones entre política urbana y política ambiental. Rizoma. Revista bimestral. No. 8. Abril-Junio 2008. Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León Pp. 40.

DUBAU, EMILIO. Reseña de "Hacia una teoría de la renta del suelo urbano" de Samuel Jaramillo Estudios Demográficos y Urbanos. Distrito Federal, México. El Colegio de México, A.C. Vol. 26, No. 3, Septiembre - Diciembre, 2011, pp. 749-753.

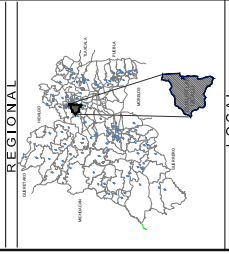
CLICHEVSKY, NORA. Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas. Santiago de Chile. CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Manual No. 50. 2006. Pp. 211

COSTA, ALINE. HERNÁNDEZ, AGUSTÍN. Análisis de la situación actual de la regularización urbana en américa latina: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú. Santiago de Chile. Revista INVI, Vol. 25, No. 68, Mayo. 2010. Pp. 121-152.

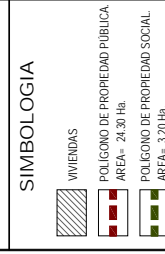
**ANEXO 1**  
**Polígonos de Propiedad**  
**Social y Pública**



**LOCALIZACIÓN REGIONAL**



**LOCAL**



**SIMBOLOGIA**

- VIVIENDAS
- POLIGONO DE PROPIEDAD PUBLICA  
AREA: 24.30 Ha.
- POLIGONO DE PROPIEDAD SOCIAL  
AREA: 3.20 Ha.
- PROPIEDAD SOCIAL
- PROPIEDAD PUBLICA
- LIMITE DE PROPIEDAD
- LIMITE DE PRESA DE GUADALUPE
- INDICA NUMERO DE LOTES DEL  
ASENTAMIENTO.  
TOTAL= 27 LOTES

**REGULARIZACIÓN DOMINIAL**

**P.01**

## **ANEXO 2**

### **Aspectos de regularización urbana.**



