



Universidad Nacional Autónoma de México  
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**La política pública urbano-ambiental de atención a los asentamientos humanos irregulares  
ubicados en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México, desde la perspectiva del  
derecho a la ciudad**

**TESIS**

Para obtener el título de  
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

**PRESENTA**

Valder Vladimir Pliego del Ángel

**DIRECTOR DE TESIS**

Dr. Pablo Armando González Ulloa

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2019



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.

## Índice

Introducción.....	3
Capítulo 1. El marco teórico de las políticas públicas y el derecho a la ciudad.....	8
1.1 Políticas públicas.....	8
1.2 El derecho como fenómeno sociopolítico .....	11
1.3 El derecho a la ciudad .....	15
Capítulo 2. La política pública urbano ambiental de atención a los asentamientos humanos irregulares ubicados en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México .....	36
2.1 Política pública nacional en materia ambiental .....	36
2.1.1 Marco constitucional .....	36
2.1.2 Marco nacional: leyes generales, nacionales y federales.....	43
2.2. La política pública local en materia urbano-ambiental para los asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación: alcances, retos y oportunidades desde la perspectiva del derecho a la ciudad .....	57
2.2.1 Alcances de la política pública urbano-ambiental de la ciudad de México ante los asentamientos urbanos irregulares en Suelo de Conservación.....	57
Capítulo 3. Los asentamientos humanos irregulares en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México a la luz del derecho a la ciudad .....	86
3.1 El derecho a la ciudad como instrumento para la ponderación de derechos e intereses en la aplicación efectiva de los derechos humanos.....	86
3.2 Los asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación frente al derecho a la ciudad .....	90
Conclusiones.....	98
Bibliografía .....	101
Páginas electrónicas de consulta .....	103

## Introducción

En el presente trabajo se aborda la problemática de los asentamientos humanos que se establecen de manera ilegal al interior del Suelo de Conservación de la Ciudad de México, clasificación que obedece a una categoría jurídica local que distingue al suelo urbano del suelo no urbanizable. Este fenómeno se ha mantenido presente en la ciudad a lo largo de varias décadas, ante lo cual, se han emitido diversas regulaciones y políticas en el sector ambiental, de desarrollo urbano y en el ámbito penal; las cuales, idealmente, formarían parte de una política integral de atención al fenómeno referido, el cual se encuentra influido por factores de carácter económico, político y social, que serán abordados más adelante.

Con la finalidad de conocer la realidad de los asentamientos irregulares del Suelo de Conservación, se ha seleccionado un marco teórico que permite enfocar al objeto de estudio como un fenómeno social interrelacionado con diversos elementos jurídicos, ambientales y políticos que son susceptibles de observarse a partir de una visión congruente con la identificación de ciertos factores de desigualdad contenidos en el fenómeno de estudio y que se corresponden con la corriente de conocimiento del derecho la ciudad.

Dentro del marco jurídico vigente en la Ciudad de México se establece una clasificación general del territorio que distingue al suelo urbano del Suelo de Conservación, ocupando el primero, el 41% y, el segundo, el 59% (87,296.80 hectáreas) del territorio de la Ciudad de México, de acuerdo con el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, publicado el 1 de agosto del año 2000, cuyas actualizaciones son uno de los temas urgentes que se encuentran pendientes a pesar de seguir siendo el documento oficial más importante para regir y orientar las acciones del gobierno y la sociedad en relación con el Suelo de Conservación de la ciudad.

Dicha división obedece al reconocimiento de una realidad territorial, de acuerdo con la cual, el área de Suelo de Conservación tiene características predominantemente rurales o no intervenidas por el ser humano, mientras que el suelo urbano se caracteriza principalmente por haber sido objeto del desarrollo urbano y tener la *vocación* de constituirse como una zona para la construcción de los elementos urbanos, reconocimiento que constituye la base de una serie de políticas que determinan las actividades permitidas y prohibidas dentro de cada tipo de suelo, así como las acciones que se deben tomar respecto de cada una de esas zonas.

Una de las determinaciones que establece la política de ordenamiento territorial respecto del Suelo de Conservación es la prohibición de que exista crecimiento urbano, permitiendo únicamente el desarrollo de actividades habitacionales y económicas de bajo impacto, con una regulación especial; sin embargo, la invasión urbana del Suelo de Conservación, a través de lo que se conoce como asentamientos

humanos irregulares (AHI), es una problemática que ha estado presente durante décadas en la Ciudad de México y que aún no ha sido resuelta.

Dicha situación se torna complicada si se considera el proceso de creciente urbanización a nivel mundial, del cual la Ciudad de México no es excepción. En 2016 fue publicado, a través del Programa de la Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), el Informe Mundial sobre Ciudades, denominado *Urbanización y desarrollo. Futuros emergentes*, en el cual, se dio a conocer que 54% de la población del mundo habita en zonas urbanas y que para el año 2030 se estima que la población urbana de los países en desarrollo se habrá duplicado.<sup>1</sup> En el caso de México, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), en el año 2010 el incremento poblacional había conducido a que el 78% de la población viviera en localidades urbanas, un incremento de 6.5% respecto de 1990 y de 3.2% con relación al año 2000 (INEGI, 2010).

En cuanto a la Ciudad de México, en el año 2010, de acuerdo con cifras del Inegi, 99.5% de la población era urbana y 0.5% rural (INEGI, 2010), lo cual es expresión de una dinámica predominantemente urbana y urbanizadora dentro de dicha ciudad. Sin perjuicio de lo anterior, estas cifras deben ser tomadas con precaución y comprendidas en conjunto con sus limitaciones: por un lado, aunque los datos expresan que casi la totalidad de la población habita en zonas consideradas urbanas, ello no implica que el territorio sea total o mayoritariamente urbano; de hecho, como se mencionó anteriormente, aproximadamente el 59% del territorio de la Ciudad de México está reconocido como Suelo de Conservación, por lo que, en principio (sin olvidar la presencia de asentamientos ilegales), tiene características y vocación predominantemente rurales, y no urbanas, que deberían ser garantizadas por las autoridades y que, aun tomando en cuenta las invasiones urbanas en Suelo de Conservación, siguen otorgando a la ciudad un carácter mayormente rural, no urbano, si bien no en su población, sí en cuanto a la proporción de su territorio y la relevancia de los servicios ambientales que se generan, los cuales son aprovechados principalmente por quienes habitan las zonas urbanas.

Por otra parte, existe un gran número de asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación cuya situación jurídica no se encuentra plenamente definida, al igual que sucede con sus características urbanas y rurales<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> El estudio *World Cities Report 2016. Urbanization and development. Emerging Futures* del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), se encuentra disponible en internet: <http://wcr.unhabitat.org/>.

<sup>2</sup> El Suelo de Conservación se considera predominantemente rural, por lo cual, es ilegal el desarrollo de cualquier asentamiento de carácter urbano que no se sujete a las características permitidas por el ordenamiento ecológico; sin embargo, la falta de capacidad y determinación política para evitar el establecimiento de dichos asentamientos ilegales ha generado que éste sea un fenómeno recurrente, sujeto entre otros factores a la discrecionalidad de grupos políticos, lo cual disminuye su influencia como ordenador del territorio.

Las anteriores referencias son útiles para dimensionar los procesos que viven muchas ciudades en el mundo, y la Ciudad de México en particular, en relación con el crecimiento de su mancha urbana y la necesidad de atender de manera eficiente tanto los problemas urbanos más inmediatos como los rezagos más antiguos en la calidad de vida de los habitantes, principalmente en cuanto al acceso a los servicios urbanos y ambientales por parte de un número cada vez mayor de personas que habitan en un número creciente de centros urbanos dispersos.

En el estudio *Asentamientos Humanos Irregulares como Áreas Críticas de Ocupación en el Suelo de Conservación*, elaborado por Clemencia Santos, investigadora del Instituto de Geografía de la UNAM, en colaboración con la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (Sedema), se informa que “en comparación con 2005 la cifra de construcciones totales [en Suelo de Conservación] para 2015 aumentó 30.7%, ocupando 5.1% más de la superficie del Suelo de Conservación”.

La pérdida de este tipo de suelo genera afectaciones socioambientales que implican, entre otros aspectos, la pérdida de lo que se conoce como servicios ambientales, los cuales pueden clasificarse, de acuerdo con la Estrategia de Cambio Climático 2015-2020, presentada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), de la siguiente manera: servicios de abastecimiento, servicios culturales y servicios de regulación (del ambiente y las enfermedades).

En el diagnóstico referido se muestra cómo el proceso de infiltración de agua en el subsuelo, necesario para la acumulación y abastecimiento de agua en la región, se ha visto deteriorado por la ocupación ilegal dentro del Suelo de Conservación, la cual provoca una pérdida de infiltración de 38,901,513.35 m<sup>3</sup> y un costo económico, derivado de la necesidad de trasladar agua desde otras zonas, de 3,185.64 millones de pesos; fenómeno que se vincula con la situación de desigualdad social en términos del acceso al recurso hídrico vital, lo cual es expresado de manera clara por Gloria Soto Montes de Oca, investigadora del Departamento de Ciencias de la Universidad Autónoma Metropolitana, quien señala lo siguiente:

260 colonias sufren tandeos o recortes del servicio [hídrico]. Según un estudio desagregado de la PAOT [Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial] de 2008<sup>3</sup>, estos tandeos afectan por lo menos a 1,430,667 personas, mientras que 87,324 reciben agua de mala calidad (...) Los tandeos cambian en intensidad, pues mientras en Álvaro Obregón se recibe agua en promedio 63 horas a la semana, en Tlalpan 35 horas en promedio, en Iztapalapa 20 horas en promedio y en Tláhuac y Milpa Alta sólo 14 horas a la semana. La población más pobre es más propensa a obtener una distribución desigual del líquido, pues alrededor de 60% de las personas que habitan en estas colonias tiene ingresos menores a dos salarios

---

<sup>3</sup> Disponible en internet, a través del siguiente enlace:

[http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/Agua\\_potable\\_en\\_el\\_Distrito\\_Federal\\_-\\_riesgo\\_y\\_vulnerabilidad.pdf](http://centro.paot.org.mx/documentos/paot/estudios/Agua_potable_en_el_Distrito_Federal_-_riesgo_y_vulnerabilidad.pdf).

mínimos mensuales; es decir, son hogares de bajos ingresos. (Soto Montes de Oca, Año XIII, 7° publicación, julio, p. 24)

La problemática de los AHI en Suelo de Conservación y la situación del acceso desigual al agua son ejemplos paradigmáticos de la realidad de la Ciudad de México en términos de la política ambiental y de ordenamiento territorial, debido a que muestran elementos socioambientales y políticos en estrecha relación: los AHI en Suelo de Conservación derivan de necesidades humanas de vivienda y de la manipulación de grupos políticos que se benefician del establecimiento de colectivos que pueden movilizar para el cumplimiento de sus objetivos, u omisiones por parte de las autoridades en la vigilancia, diagnóstico, planeación y ejecución de acciones para la atención de la problemática, generando desequilibrios ecológicos, cargas económicas para el erario y una menor disponibilidad de los servicios que ofrece la ciudad para todos los habitantes, con efectos desiguales en la población, como lo muestran los datos referidos anteriormente.

Ante este fenómeno, las *respuestas* gubernamentales frente a los procesos de construcción ilegal en Suelo de Conservación, plasmadas en los programas y la ley de desarrollo urbano, son: 1) el desalojo y remoción o demolición de los AHI; 2) la regulación especial (asignar un uso de suelo que regularice parcialmente sus construcciones); y 3) la realización de estudios específicos (de los cuales se deriva la consolidación de las construcciones, su consolidación parcial o la improcedencia de la consolidación).

En ese sentido, las políticas de atención a la problemática, con base en la ley, se enfocan en acciones reactivas frente a los procesos de consolidación, por lo cual, en la ley se prevé toda una serie de procedimientos para la evaluación de las condiciones de consolidación de dichos asentamientos que, en estricto sentido, deberían ser tratados como ilegales, aplicando los procedimientos de remoción y las sanciones correspondientes.

En este sentido, el presente trabajo se divide en cuatro secciones. La primera de ellas está constituida por la presentación del planteamiento del problema, en la cual se expone la descripción concreta de la problemática, el marco básico para la comprensión del mismo y algunas cifras relevantes, así como por la descripción de los objetivos y la hipótesis. La segunda sección corresponde al Capítulo 1, denominado “El marco teórico de las políticas públicas y el derecho a la ciudad”, en el cual se abordan los elementos más importantes del aparato teórico y el enfoque del análisis.

En la tercera sección se desarrolla el Capítulo 2 “La política pública urbano-ambiental de atención a los asentamientos humanos irregulares ubicados en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México”, dentro del cual se desglosan las características más relevantes del marco legal de la política ambiental en México, se detallan los elementos de la política de atención a los asentamientos humanos irregulares

en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México y se presenta un análisis de la misma con base en las ideas construidas durante el desarrollo teórico del presente trabajo (capítulo 1), con el objetivo de contrastarla a la luz de la visión, racionalidad y experiencia del derecho a la ciudad y el enfoque de políticas públicas.

En la cuarta sección correspondiente al Capítulo 3, titulado “Los asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación frente al derecho a la ciudad”, se realiza un ejercicio de contrastación entre la política pública revisada y los elementos característicos del derecho a la ciudad, partiendo de la premisa de que dicha corriente de pensamiento proporciona un marco útil para la interpretación de fenómenos conflictivos vinculados al desarrollo urbano contemporáneo, en los cuales se requiere llevar a cabo la ponderación de derechos e intereses pertenecientes a distintos sectores de la población. Finalmente, en la última sección se exponen las conclusiones obtenidas a lo largo del trabajo, con la finalidad de establecer una valoración sobre las ideas e hipótesis iniciales y los resultados de las indagaciones y reflexiones realizadas.

A través de dichos apartados, se desarrollan los planteamientos que buscan dar respuesta a las siguientes hipótesis:

1. El Derecho a la Ciudad es una corriente de pensamiento que lejos de constituir un repositorio para cualquier deseo, interés o derecho, representa una visión y un criterio concretos, basados en una posición política específica frente al modelo de desarrollo urbano moderno y contemporáneo.
2. El Derecho a la Ciudad constituye un instrumento de valoración para las decisiones, legislaciones y acciones del Estado vinculadas al desarrollo urbano.
3. El fenómeno de los asentamientos humanos irregulares (AH) en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México no ha sido revertido ni detenido por las políticas públicas que las distintas administraciones y legislaturas han establecido para su atención.
4. La política pública urbano-ambiental de atención a los asentamientos humanos irregulares ubicados en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México, no se corresponde, en sus características sustanciales, con las directrices del Derecho a la Ciudad.



## Capítulo 1. El marco teórico de las políticas públicas y el derecho a la ciudad

### 1.1 Políticas públicas

Antes de comenzar a analizar la serie de elementos (actores, acciones, normas jurídicas y situaciones) que constituyen el objeto de estudio del presente trabajo, es indispensable establecer cuál es el enfoque y las herramientas teóricas a partir de las cuáles se lleva a cabo esta investigación. En este punto, al definir al objeto de estudio como una política pública dirigida a atender una situación específica, lo primero que hay que señalar es el concepto de política pública.

Para llevar a cabo lo anterior, es útil retomar un vasto estudio en la materia, realizado por Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne, plasmado en su libro *Análisis y gestión de políticas públicas*, en el cual, a partir de una revisión amplia sobre el nacimiento y evolución de la corriente de las políticas públicas, se expone una propuesta útil para poner en práctica un diversos tipos de análisis con base en el conjunto del aparato teórico propuesto por los autores a partir de sus estudios e interpretaciones, el cual se encuentra impulsado, en lo general, por tres vertientes: el estudio de las interacciones entre actores públicos y privados, un enfoque basado en los problemas públicos y una perspectiva comparativa. Las bases de este tipo de análisis, cuyas especificidades se exponen más adelante, se consideran suficientemente completas para llevar a cabo el estudio de la política pública seleccionada. Particularmente debido a la inclusión de la segunda vertiente, la cual muestra claramente la relevancia de los efectos de la política pública y el contexto social, político y administrativo, como elementos significativos e indicativos para su valoración:

Al analizar una institución pública en función de sus productos, de su coordinación con otras actividades públicas (coordinación interna y entre políticas) y de sus efectos en los grupos sociales implicados en el problema público a resolver, el análisis de políticas públicas permite inscribir toda reforma organizacional en la perspectiva de una mayor eficacia de la acción pública, de quién «gana» y quién «pierde» en relación a cada alternativa planteada, y, consecuentemente, afrontarlo desde la perspectiva de la legitimidad política. (Subirats, 2008, p. 10)

En concreto, la política pública “(...) representa la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable” (Subirats, 2008, p. 33). Sin embargo, el que una determinada situación sea considerada como indeseable deriva de una serie de procesos que incluyen una toma de consciencia por parte de uno o varios grupos de la población, así como la existencia de discusiones que ponen de relieve una necesidad que se considera que debe ser cubierta e, indispensablemente, la presencia de voces articuladas que visibilizan el problema y tienen la capacidad suficiente para lograr los consensos, acuerdos o decisiones que se requieren para introducir el tema en la agenda de gobierno.

En concordancia con lo anterior, el punto de partida de este proceso de toma de consciencia y debate lo constituyen los síntomas de una situación social que será asumida como problemática. De manera ejemplificativa, sin ahondar por el momento en la política pública investigada, es pertinente mencionar que el síntoma más significativo de ésta se encontraría constituido por la pérdida de ecosistemas y servicios ambientales<sup>4</sup>, derivada del deterioro del ambiente con motivo de la eliminación o afectación de componentes ecológicos como el suelo, la vegetación, el agua y la atmósfera, por mencionar los más relevantes, que son sustituidos por asentamientos y actividades humanas causantes de diversos desequilibrios ecológicos.

Con base en este enfoque, los autores plantean cuatro componentes clave para el análisis de una política pública<sup>5</sup>, los cuales se enumeran a continuación.

1. Los actores que intervienen: autoridades político-administrativas, grupos-objetivo y beneficiarios finales.
2. Los recursos: humanos, económicos, jurídicos, temporales, organizacionales y de infraestructura, así como de consenso y apoyo político.
3. El contenido de la política pública: definición del problema, programa y acuerdo político-administrativo, plan de acción, actos de implementación y enunciados evaluativos acerca de los efectos.
4. Las reglas institucionales, tanto generales (aplicables a todas las políticas públicas) como específicas (aplicables directamente a la política pública analizada).

Desde esta perspectiva, estos cuatro elementos componen, en términos generales, a la política pública, la cual se desarrolla a través de procesos que pueden presentarse de manera esquemática como un ciclo, compuesto por los siguientes momentos:

- Surgimiento o resurgimiento de un problema;
- Percepción de los problemas privados y públicos;
- Inclusión del problema en la agenda gubernamental;
- Formulación de alternativas;
- Decisión y adopción de un programa legislativo;
- Implementación de los planes de acción; y

---

<sup>4</sup> Los servicios ambientales suelen dividirse en tres tipos: servicios de abastecimiento, servicios culturales y servicios de regulación (del ambiente y las enfermedades), de acuerdo con la exposición más aceptada y retomada por la Estrategia de Cambio Climático 2015-2020, presentada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp).

<sup>5</sup> Tomado del cuadro “Las claves del análisis de políticas públicas”, en Joan Subirats *et al.* *Análisis y gestión de políticas públicas*. (2008). Barcelona: Editorial Ariel, p. 30.

- Evaluación de los efectos de la política pública.

Con respecto al ciclo de la política pública expuesto, es necesario resaltar algunos aspectos. En primer lugar, el surgimiento de un problema dentro de una sociedad (primer momento) y su percepción por parte de ciertos sectores (segundo momento) no implica la creación de una política pública, lo cual únicamente ocurrirá si los grupos afectados y los actores involucrados reúnen los factores necesarios para que dicho problema sea trasladado a la agenda pública y, posteriormente, a la agenda de gobierno (tercer momento), derivado de lo cual, el Estado a través de sus órganos competentes asume la responsabilidad de brindar soluciones a la situación reconocida como problemática y, por lo tanto, se obliga (y se ve obligado desde la sociedad civil) a formular alternativas para su atención (quinto momento), generando procesos de discusión y decisión para el establecimiento del marco legal y los instrumentos necesarios (sexto momento), debiendo poner en práctica los planes (en general entendidos como acciones) requeridos para atender el problema y generar mecanismos de evaluación sobre los efectos de la política pública.

En este punto, es necesario establecer con claridad la naturaleza de las actividades de evaluación de las políticas públicas, independientemente de que éstas se realicen por el gobierno, por un externo a petición de los órganos gubernamentales o por algún actor ajeno al gobierno. En primer lugar, la evaluación toma en cuenta de manera fundamental los efectos producidos por la política pública y no exclusivamente las acciones que se llevaron a cabo como parte de la misma (las cuales han sido identificadas por la literatura de lengua inglesa como *outputs*). En otras palabras, lo que se evalúa son los impactos y los efectos reales (también llamados *outcomes*) que se generaron a consecuencia de las acciones realizadas, independientemente de que dichos efectos hayan sido positivos o negativos con respecto a los objetivos planteados, pues lo que interesa conocer es si los resultados se corresponden con los objetivos formulados y en qué medida.

En este sentido, la evaluación se realiza con la pretensión de analizar uno de los aspectos fundamentales de la política pública: la *racionalidad* de sus planteamientos en relación con el *contexto de su implementación* y los *resultados* obtenidos o, en palabras de los autores Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008): "(...) la pertinencia de las hipótesis de intervención (¿los grupos-objetivo reaccionaron como se había previsto?) y de causalidad (¿se mejoró la situación de los beneficiarios finales gracias a las actuaciones previstas en la política?)" (Subirats, 2008, p. 208), entendiendo a los grupos objetivo como la población que realiza las conductas problemáticas (o no deseadas) y que, por lo tanto, debe ser objeto de intervención; y a la hipótesis de intervención como la relación lógico-práctica, de tipo causal, existente entre la problemática planteada y las conductas problemáticas, así como entre dichas

conductas y los factores que las provocan, incluyendo las medidas que serán aplicadas para modificar dichos comportamientos con el fin de detener la problemática.

Como se observa, la hipótesis de intervención es una parte esencial de la política pública y para realizarla adecuadamente se requiere contar con información pertinente y análisis suficientes, que permitan comprender el fenómeno problemático tanto en su realidad más visible como en las causas que sirven de base para las motivaciones y razonamientos de quienes realizan las conductas no deseadas, lo cual hace posible identificar los factores que incentivan y desincentivan determinadas conductas, en relación con sus implicaciones, de lo cual depende la toma de decisiones pertinentes en términos de objetivos y la eficacia de la política pública.

A partir de las ideas anteriores es posible conocer las características del enfoque de política pública propuesto por los tres autores referidos anteriormente, el cual fue seleccionado para llevar a cabo el trabajo de análisis en el presente trabajo; para lo cual, para el estudio de la política pública seleccionada, serán aplicados de manera directa ciertos instrumentos específicos de este marco teórico-práctico, a saber: los que se refieren al marco legal y a los instrumentos seleccionados para atender el problema (en relación con el quinto y sexto momento del ciclo de la política pública), sin dejar de contrastarlos con los resultados generales de su implementación (relacionados con el sexto momento del ciclo).

Lo anterior, en razón de que la situación problemática ya fue reconocida y asumida dentro de la agenda gubernamental, derivado de lo cual, fueron definidas desde el gobierno, una serie de disposiciones jurídicas, instrumentos y objetivos específicos plasmados en leyes, reglamentos, programas y acciones gubernamentales dirigidas a atender la problemática; por lo cual, respecto de la política pública elegida, se analizará la pertinencia de su diseño, partiendo de sus objetivos, hipótesis de intervención, legislación e instrumentos seleccionados.

## **1.2 El derecho como fenómeno sociopolítico**

La problemática de los asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación puede ser abordada desde distintos enfoques teóricos basados en el estudio de las relaciones clientelares, las instituciones jurídicas o los procesos económicos, entre otros. Para el presente trabajo, se decidió utilizar el marco teórico del derecho a la ciudad, en concordancia con el enfoque de políticas públicas; el cual incluye una lectura sobre las causas de cierto tipo de desarrollo urbano en las ciudades modernas, una observación de las condiciones de vida características de ellas y una serie de propuestas para reflexionar en torno a la ciudad, sus conflictos y su evolución.

Por estas razones, se considera que el marco teórico del derecho a la ciudad aporta una diversidad de elementos útiles para el análisis de las políticas dirigidas al desarrollo y reordenamiento de las ciudades, como lo es, en el caso que nos ocupa, la política urbano ambiental relativa a los asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación. Asimismo, en virtud de la referencia jurídica del instrumento teórico seleccionado (el *derecho* a la ciudad) cabe aclarar algunas cuestiones relacionadas con la concepción del derecho a partir de la cual se desarrollará el presente trabajo.

El estudio de cualquier derecho específico implica la necesidad de tomar en cuenta los elementos de la realidad en la que está inmerso, independientemente de éste se analice en su contenido jurídico, sus causas, sus efectos o su desarrollo. Esta aseveración lleva implícita una concepción del derecho como un fenómeno social que, por lo tanto, no se encuentra aislado de la vida común de los seres humanos, de la sociedad y la política, aunque tenga características específicas.

A principios del siglo XX, Georg Jellinek publicó su *Teoría general del Estado*, en la cual plasmó una concepción concreta del derecho opuesta a la visión iusnaturalista que entendía a éste como un fenómeno trascendente a la vida humana. A partir de una revisión histórica, detallada y crítica, Jellinek muestra al derecho como un mecanismo social encaminado al aseguramiento de un orden social específico, fundado en el cumplimiento de ciertas garantías que no se limitan a las de tipo jurídico, reconociendo un papel determinante a las garantías de carácter social y político.

Las ideas anteriores se traducen en que, para Jellinek (2000), el derecho solamente puede ser entendido como un fenómeno que tiene lugar dentro de la realidad material de los seres humanos y, por lo tanto, su existencia depende de garantías fácticas que trascienden lo jurídico y se vinculan con la esfera sociopolítica, como se expresa en las siguientes líneas:

Todo DERECHO es derecho positivo. La validez o positividad de un derecho necesita ser garantizada de algún modo; esto es: es preciso que haya poderes cuya existencia haga esperar a los ciudadanos que las normas jurídicas han de transformarse, de exigencias abstractas dirigidas a la voluntad humana, en acciones concretas. (Jellinek, 2000, p. 677)

De acuerdo con lo dicho por Jellinek, una de las características esenciales del derecho es que sea garantizable y, por lo tanto, la esencia del derecho está en gran medida determinada por factores externos a lo estrictamente jurídico, pues la esfera jurídica por sí misma no podría asegurar el cumplimiento del derecho. Ello implica que el derecho es un fenómeno que sólo existe en la medida en que cuenta con el sustento de los factores políticos y sociales; por lo cual, no sólo es un producto de la

sociedad, sino que su existencia plena depende permanentemente de ella o de algunos de sus elementos.

Por otra parte, también durante la primera mitad del siglo XX, Hans Kelsen planteó la construcción de una ciencia del derecho que lo concibe como independiente de la realidad social, lo que pretendió sustentar con una teoría *pura* del derecho que aspiraba a "...librar a la ciencia jurídica de elementos extraños" (Kelsen, 2015, p. 17), como la política, en primer lugar. Esta visión es notablemente opuesta a la expresada por Georg Jellinek, quien consideró que los factores sociales y políticos son indispensables para el desarrollo pleno del derecho.

Siguiendo con la idea anterior, no deja de ser paradójico que tanto a Carl Schmitt como a Hans Kelsen se les criticara por haber beneficiado el desarrollo del totalitarismo nazi, a pesar de haberse decantado, cada uno, por posicionamientos opuestos respecto del estudio y la naturaleza del derecho.

Por un lado, Carl Schmitt presumiblemente promovía la ideología totalitaria al establecer, entre otros aspectos, concepciones de la Constitución y el derecho que implicaban necesariamente una igualdad en la realidad material de todos los miembros del Estado, excluyendo la posibilidad de la diversidad en sus distintas formas, como lo expresa en *El concepto de lo político* (1998):

Es cierto que del concepto de lo político, como mostraremos más adelante (en 6), derivan consecuencias pluralistas, pero no en el sentido de que *dentro* de una misma unidad política, y en lugar de la distinción decisiva entre amigos y enemigos, pueda darse un pluralismo que, al acabar con la unidad, destruiría también lo político. (Schmitt, 1998, p. 74)

Desde el otro extremo, Hans Kelsen fue criticado por no haber colocado dentro de su teoría (pura) del derecho la cuestión política, dejando fuera la posibilidad de una crítica al establecimiento del régimen totalitario. La crítica de Herman Heller a una parte del pensamiento kelseniano es particularmente clara al respecto:

El gran mérito crítico de Hans Kelsen ha sido el haber señalado que la validez jurídica no puede basarse en su establecimiento por un poder de voluntad no sometido a normas. Sin embargo, la solución que da al problema de la validez, apelando a la hipótesis de una 'norma fundamental' que declara: condúctete tal como lo ordena el monarca o el parlamento, no es, en puridad, otra cosa sino un mero cambio de nombre de la voluntad estatal no trabada por normas. (Heller, 1998, p. 245)

Por lo anterior, aunque planteamientos como los elaborados por Hans Kelsen sean particularmente útiles y clarificadores con respecto a la esfera jurídica en sentido estricto (puro, en sus términos), su teoría termina por corroborar la imposibilidad que tienen las propias normas jurídicas para determinar por sí mismas la realidad en la que se encuentran inmersas y, como señala el propio Herman Heller, incluso para sustentar su propia existencia en las esferas extrajurídicas. A partir de esta idea, es que se explica y justifica la utilización de un término como el del “derecho a la ciudad” en relación con el estudio de fenómenos sociopolíticos, a partir de una concepción del derecho como conjunto de garantías políticas y sociales que permiten el logro de ciertas condiciones dentro de una sociedad.

En ese sentido, el estudio del derecho desde una visión fáctica, no normativista, que lo relaciona con la realidad en la que se encuentra, ha tenido un importante impulso a través de estudios de filosofía política y sociología, como los realizados por Max Weber, cuyas pretensiones siguen vigentes en términos generales, incluso con respecto al estudio de las ciudades a pesar de las transformaciones que éstas han sufrido en todo el mundo a lo largo de décadas. De igual manera, autores contemporáneos como Vincenzo Ferrari, han dedicado su trabajo a la construcción y definición de la sociología del derecho, la cual parte de la premisa de que hay elementos socialmente relevantes en el derecho que son susceptibles de ser analizados por la sociología y, más aun, por una rama especializada de dicha disciplina.

Al respecto, es útil incluir algunas definiciones utilizadas por Vincenzo Ferrari en el estudio que hace del derecho desde una perspectiva sociológica. En primer lugar, con una clara influencia del pensamiento weberiano, define a la sociología jurídica como una “*ciencia que estudia el derecho en cuanto modalidad de acción social*” (Ferrari, 2012, pp. Capítulo Primero, Numeral I) y, más concretamente, como la disciplina que “se ocupa de insertar al derecho en el cuadro general ofrecido por la sociología, de comprender sus características y examinar en qué modo este interfiere con otros factores que caracterizan la acción humana” (Ferrari, 2012, pp. Capítulo Primero, Numeral IV).

Por las razones mencionadas en los párrafos anteriores, se eligió un enfoque teórico que engloba una concepción del derecho congruente con la referida anteriormente y que constantemente se desarrolla a partir de elementos tanto normativos como políticos; pues aunque ha sido impulsado fundamentalmente a través de acciones políticas, diversos actores y gobiernos se han dado a la tarea de traducir sus planteamientos en prescripciones susceptibles de ser incorporadas a un sistema jurídico, abriendo la oportunidad para lograr la construcción de un derecho pleno, sustentado en garantías tanto políticas y sociales, como jurídicas.

### 1.3 El derecho a la ciudad

La idea del derecho a la ciudad en la época moderna se atribuye al sociólogo francés Henri Lefebvre, quien en 1968 publicó un libro llamado *El derecho a la ciudad (Le droit à la ville)*, en el cual propuso que dicho concepto fuera utilizado como una herramienta para la reflexión sobre las problemáticas y complejidades del desarrollo urbano, exponiendo observaciones relevantes respecto de los procesos de urbanización e industrialización y, principalmente, impulsando el debate en torno a las ideologías e intereses que han sustentado ciertos tipos de desarrollo urbano, proponiendo una nueva consciencia sobre la ciudad, así como prácticas dirigidas a la exploración, el diseño y la construcción de una vida urbana distinta a la predominante desde ese momento de la historia, con las características que serán analizadas más adelante.

Al inicio del libro referido, Henri Lefebvre (traducción al español, 1978) muestra una característica central del contexto que vivió en la Francia del siglo XX, dentro del cual percibió la necesidad de politizar los temas urbanos, con base en la identificación de elementos ideológicos y prácticos:

Las cuestiones y reflexiones urbanísticas trascienden los círculos técnicos, [de] especialistas, y de intelectuales que se pretenden vanguardistas. A través de artículos periodísticos y escritos de alcances y ambiciones distintas, pasan al dominio público. Simultáneamente, el urbanismo se transforma en ideología y práctica. Y, sin embargo, las cuestiones relativas a la ciudad y a la realidad urbana no son del todo conocidas. No han tomado todavía, en el nivel político, la importancia y el sentido que tienen en el nivel del pensamiento (la ideología) y en el de la práctica (mostraremos en páginas posteriores una **estrategia**<sup>6</sup> que está ya en funcionamiento y en acción) (Lefebvre, 1978, p. 15 y 16).

Posteriormente, para abordar lo que denomina la “problemática urbana”, Henri Lefebvre coloca como punto de partida a los procesos de industrialización, causantes de una serie de transformaciones en la concepción de las personas respecto del lugar en el cual habitan y las relaciones que sostienen, o no, con otros miembros de la sociedad. Ello, de acuerdo con el autor, se ve reflejado en una revalorización del espacio y del hábitat, a través de la cual se prioriza el valor de cambio sobre el valor de uso.

Es decir, el desarrollo y transformación de la ciudad son determinados por factores comerciales decididos fundamentalmente por los propietarios de inmuebles o poseedores de los derechos sobre el

---

<sup>6</sup> Se agregaron negritas propias con la intención de mostrar una característica relevante en el enfoque del discurso de Henri Lefebvre: no se limita a la descripción de algunos efectos negativos, sino que evalúa la dinámica de las causas, vinculadas a ciertas *estrategias* de desarrollo en las ciudades, a través de una visión integral en términos urbanísticos, culturales y económicos. Derivado de la existencia de este marco de análisis, es que diversos académicos han profundizado en elementos específicos, como es el caso de David Harvey, geógrafo de formación que dilucida diversos aspectos de la esfera económica de las ciudades modernas y contemporáneas, obteniendo datos y cuerpos de información de carácter económico que se encuentran vinculados a fenómenos culturales, políticos y de otros tipos.



suelo<sup>7</sup>, por encima de otros factores de tipo sociocultural vinculados a las necesidades del conjunto de los habitantes. Las implicaciones de esto en la dinámica tradicional de la vida, con elementos cada vez más dicotómicos de lo urbano y lo rural, se muestran claramente a partir de la mercantilización de los espacios, los bienes y las relaciones:

La ciudad y la realidad urbana son reveladoras del valor de uso. El valor de cambio, la generalización de la mercancía por obra de la industrialización, tienden a destruir, subordinándose, la ciudad y la realidad urbana, refugios del valor de uso, gérmenes de un predominio virtual y de una revalorización del uso. (Lefebvre, 1978, p. 20)

Transformaciones análogas o, bien, antecedentes de esta dinámica de cambio en las comunidades humanas fueron previamente estudiadas y clarificadas por el sociólogo Émile Durkheim, quien, al hablar del proceso de industrialización, identificó, entre otros aspectos, lo que consideró ciertas deficiencias en términos morales:

Hemos reemplazado las diligencias por los ferrocarriles, los barcos de vela por los transatlánticos, los pequeños talleres por las fábricas; todo ese gran despliegamiento de actividad se mira generalmente como útil, pero no tiene nada del moralmente obligatorio (...) Sin duda que la actividad industrial no carece de razón de ser; responde a necesidades, pero esas necesidades no son morales. (Durkheim, 2007, p. 59)

Por otra parte, a pesar del carácter especializado de estas teorías sobre el desarrollo de la humanidad y sus ponderaciones económicas y culturales, su visión forma parte de un enfoque crítico característico del siglo XX, que buscó rebatir la visión tradicional del progreso tecnológico como una especie de panacea de los “males sociales”, como lo expresó de manera clara y sintética Sigmund Freud, uno de los pensadores más influyentes de la época, en *El porvenir de una ilusión*:

Mientras que en el dominio de la Naturaleza ha realizado la Humanidad continuos progresos y puede esperarlos aún mayores, no puede hablarse de un progreso análogo en la regulación de las relaciones humanas, y probablemente en todas las épocas, como de nuevo ahora, se han preguntado muchos hombres si esta parte de las conquistas culturales merece, en general, ser defendida (Freud, 2014, p. 3)

---

<sup>7</sup> Se hace referencia a propietarios de inmuebles, diferenciándolos de los poseedores de derechos sobre el suelo, no solamente porque existen áreas del suelo con construcciones (“inmuebles”) y otras que no tienen ninguna construcción (que el marco jurídico de la Ciudad de México denomina actualmente “predios”); sino porque, además, uno de los aspectos relevantes sobre la problemática observada por la corriente del derecho a la ciudad, vigente al día de hoy, se refiere a las decisiones en torno a la utilización y destino del suelo (si este privilegiará la existencia de sitios de intercambio comercial, turísticos, habitacionales, industriales, etc.), lo cual está estrechamente ligado con la propiedad, la regulación del suelo y las prioridades de una sociedad con respecto al futuro de su desarrollo.

Sin embargo, de acuerdo con el propio Durkheim (2007), los procesos de industrialización se desarrollan acompañados de un hecho social que sí cumple una función de carácter moral: la división del trabajo. En la medida en que la especialización se desarrolla, se generan relaciones de interdependencia entre los distintos sectores y actividades laborales, propiciándose un mayor nivel de cohesión social, basado específicamente en lo que Durkheim reconoce como un sentimiento de solidaridad:

Vémonos así conducidos a considerar la división del trabajo desde un nuevo aspecto. En efecto, los servicios económicos que puede en ese caso proporcionar, valen poca cosa al lado del efecto moral que produce, y su verdadera función es crear entre dos o más personas un sentimiento de solidaridad. (Durkheim, 2007, p. 64)

Al respecto, uno de los puntos de encuentro entre la perspectiva de Durkheim y la de Henri Lefebvre, respecto de los procesos de industrialización, se encuentra en considerar que la industrialización no es un elemento que, por sí mismo, beneficie la integración social. Aunque para Durkheim, el proceso de división del trabajo que acompaña a la industrialización es capaz de fungir como un factor de cohesión social, ello no implica que éstas puedan, en todos los casos, contrarrestar los efectos de desintegración cultural que un momento dado pudiera provocar el proceso de industrialización a través de la fragmentación y la mercantilización de las relaciones sociales.

Tomando en cuenta el planteamiento de Henri Lefebvre sobre el impacto que la industrialización ha tenido en las interacciones humanas a través de la mercantilización de los distintos ámbitos de la vida, en detrimento de consideraciones de carácter moral, observadas desde una perspectiva de cohesión social e interés general, se puede constatar que ambas visiones se complementan y convergen en un punto central que tiene que ver con los criterios que, de acuerdo con cada uno de ellos, tendrían que determinar las decisiones y acciones que se deben tomar dentro del Estado en relación con las condiciones de vida en la ciudad: mientras que Durkheim expone los beneficios de que exista una *moral* sólida, aunque equilibrada, entre los miembros de una comunidad, que sea capaz de compensar los efectos negativos de la industrialización o aportar aquellos ausentes, Lefebvre señala la importancia de que se privilegie el *valor de uso*, fundamentalmente para que la lógica que rijan a la comunidad esté basada en la utilidad que realmente tienen los bienes urbanos y los procesos económicos para las personas y no en un valor de cambio, traducido en precios de mercado, que obedece cada vez más a procesos de maximización monetaria y cada vez menos a necesidades vitales y sociales.

Por otra parte, dichas concepciones revisten un elemento de análisis respecto del doble carácter, económico y político, de las ciudades, que subyace en los diversos estudios urbanos contemporáneos y que fue previamente desarrollado por el sociólogo Max Weber, el cual puede encontrarse en un texto incorporado a la Segunda Parte de *Economía y Sociedad*, bajo el título de "La ciudad". En dicho escrito,

el autor refiere que "... el concepto de 'ciudad' tiene que ser acomodado en otra serie de conceptos, además de los conceptos económicos usados hasta ahora, es decir, en conceptos *políticos*." (Weber, 2014, p. 944)

Al respecto, Max Weber realiza una aclaración fundamental sobre la naturaleza de la ciudad, al señalar que puede existir una política económica urbana, sustentada por un gobernante, pero ello no significa que ésta forme parte de la ciudad, sino que está en función de ella: "Si se da en ese caso una *política* económica urbana, lo será *para* la ciudad y sus habitantes pero no *de* ella" (Weber, 2014, p. 944), pues desde esta perspectiva la ciudad es una asociación con instituciones de carácter *político* y *administrativo*, mas no económico, aunque pueda sostener o regular políticas económicas. En este sentido, el autor plantea que una de las características más importantes de la ciudad en su tránsito desde la comunidad agraria, más allá de la concentración de actividades de producción, consumo y comercio, es la regulación de la propiedad inmobiliaria:

(...) hay un punto en que un asentamiento que, administrativamente, se distingue de la aldea y es tratado como 'ciudad', se diferencia del asentamiento rural: en el modo de regulación de las relaciones de propiedad inmobiliaria. En las ciudades, en el sentido económico de la palabra, se haya condicionado ese modo de regulación por el tipo especial de las bases de la rentabilidad que ofrece la propiedad inmobiliaria urbana: la propiedad de las casas, de las que es como un apéndice la tierra adscrita. Pero, administrativamente, la situación particular de la propiedad urbana depende, sobre todo, de principios impositivos muy particulares (...) (Weber, 2014, p. 944).

Y más precisamente, en el hecho de que dicha regulación se basa en la rentabilidad de los bienes inmuebles, de los cuales la tierra como elemento natural para la subsistencia y la habitabilidad es un elemento secundario; siendo el principal el beneficio inmobiliario que ofrecen los bienes construidos, en términos de su rentabilidad económica, beneficios que se encuentran ligados a lo que Weber describió como principios impositivos, cuya función se encuentra plenamente vigente en la actualidad, siendo las cargas en términos de impuestos y regulaciones uno de los factores determinantes para la existencia de mayores o menores beneficios económicos, así como para la distribución más o menos equitativa de los mismos.

Al respecto, hay elementos para considerar que las ideas vertidas por los autores referidos entre los siglos XIX y XX, en relación con el análisis de los procesos de industrialización y urbanización de diversas ciudades del mundo se mantienen vigentes. Entre ellos destacan los estudios del geógrafo británico David Harvey en torno a la función que han cumplido los sectores de la construcción y del mercado inmobiliario como medios para la generación de plusvalías (valor de cambio) y, también, como instrumentos de reabsorción de los excedentes de capital generados durante los procesos de financiación, construcción, especulación, renta y/o venta de inmuebles e infraestructura urbana.

Las ideas de Henri Lefebvre fueron retomadas por David Harvey para plantear la tesis de la creación de valor a partir del aprovechamiento de los proyectos de construcción (edificios, plazas, etc.) en las ciudades, convirtiéndose en un mercado dirigido a la generación de plusvalías más que a la satisfacción de las diversas necesidades de los habitantes, asociadas a la vivienda, la movilidad, el acceso al agua limpia y el disfrute del espacio público. En palabras de David Harvey:

La urbanización, como vengo argumentando desde hace tiempo, ha sido uno de los medios clave para la absorción de los excedentes de capital y de trabajo durante toda la historia del capitalismo. Ejerce una función muy particular en la dinámica de acumulación del capital debido a los largos periodos de trabajo y de rotación y la larga vida de la gran mayoría de las inversiones en el entorno construido (Harvey, 2013, p. 73).

Para comprender mejor la dinámica a la que se refieren los tres autores anteriormente citados, es sumamente útil la exposición del proceso económico que realiza David Harvey (2013) respecto de la dinámica reciente del sector inmobiliario en dos de las economías más dañadas por la crisis inmobiliaria del periodo 2007-2009 (los Estados Unidos de América y España):

Las instituciones financieras prestan a los promotores, propietarios de suelo y empresas constructoras para construir, digamos, una urbanización periférica en torno a San Diego o bloques de apartamentos en Florida o en el sur de España. La viabilidad de ese sector se basa en la suposición de que ese valor se puede no solo producir sino también realizar [comercializar] en el mercado. Ahí es donde entra en escena el capital ficticio. Se presta dinero a los compradores que supuestamente pueden devolverlo a partir de sus ingresos (salarios o beneficios), y se capitaliza como un flujo de interés sobre el capital prestado. Se necesita pues un flujo de capital ficticio para completar el proceso de la producción y realización del valor de las viviendas y edificios comerciales (Harvey, 2013, p. 77 y 78).

En otras palabras, se utiliza el capital ficticio, proporcionado por las instituciones financieras, para crear la oferta de productos, en este caso inmuebles, y, al mismo tiempo, se utilizan capitales financieros para hacer viable la demanda de dichas mercancías; hay instituciones que financian tanto la creación de mercancías como la adquisición de las mismas. Esto significa, como lo señaló Henri Lefebvre en su momento, que los bienes urbanos inmobiliarios han adquirido un carácter mercantil que, por encima de su valor de uso, los convierte en medios para la obtención de beneficios monetarios vía la generación de plusvalías e intereses.

El planteamiento anterior, se complementa con la observación de que, aunque en un inicio podría pensarse que el financiamiento de los inmuebles y del poder adquisitivo estaría obedeciendo a la amplia demanda de vivienda y bienes urbanos y, en ese sentido, estar cumpliendo una función social (de uso), al revisar las condiciones en que este proceso se lleva a cabo, se da cuenta de que el financiamiento no

necesariamente se otorga en condiciones estables para quien adquiere una deuda económica y que la oferta de bienes inmuebles de calidad sigue sin ser accesible a la mayoría de la población de las grandes ciudades y metrópolis.

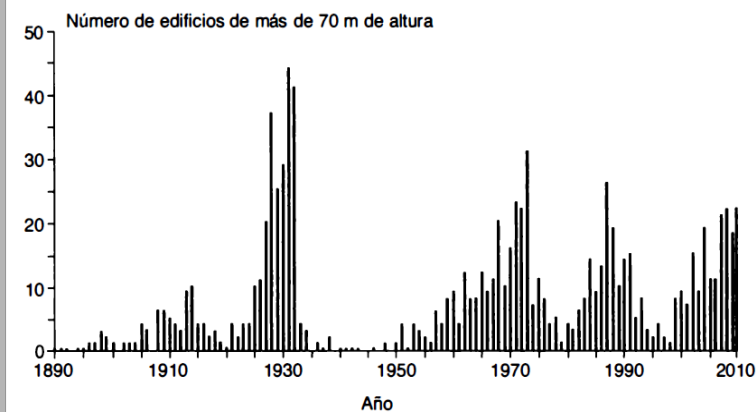
En el momento en el que bienes inmuebles como las viviendas se introducen de lleno en los procesos del libre mercado, su precio, y por ende su accesibilidad, varían en función del valor de cambio que les atribuyen diversos factores como la localización y la disponibilidad de servicios, mas no en función de necesidades y demandas sociales planteadas por los habitantes y decididas en el ámbito de la planeación del Estado.

En razón de lo anterior, de acuerdo con las tesis de estos autores, los bienes inmuebles se convierten en una mercancía que es objeto de negocios (*intercambios*) por parte de quienes tienen capacidad económica para lucrar con ellos a través de la renta, la especulación y la recapitalización, pero restringen las posibilidades de disfrute (*uso*) de quienes, por su insuficiente poder adquisitivo, requieren un bien inmueble para habitarlo o utilizarlo como medio de subsistencia. Estos últimos sectores de la población terminan por tener participación únicamente en función de las posibilidades que les ofrecen quienes administran los bienes inmuebles y los financiamientos:

En lo que se refiere a la especulación, los mercados de la vivienda y del suelo siempre se asemejan a pirámides de Ponzi [...] Yo compro un terreno, su precio sube y el alza del mercado incita a otros a comprar. Cuando la reserva de compradores verdaderamente solventes se agota, ¿por qué no descender un poco más en la escala de ingresos a consumidores de alto riesgo, acabando con compradores sin ingresos y sin garantías que podrían ganar de chiripa la propiedad al subir los precios? Y así siguen las casas hasta que la burbuja estalla (Harvey, 2013, p. 81).

Para ejemplificar la relación entre estos procesos de financiarización en el ámbito del desarrollo urbano y las crisis económicas, David Harvey elaboró una gráfica sobre los periodos de mayor intensidad en los procesos de urbanización de los Estados Unidos de América, particularmente de construcción inmobiliaria en Nueva York, en relación con el surgimiento de crisis financieras a lo largo de más de cien años (de 1890 a 2010), dando como resultado una correlación entre los procesos de construcción de los desarrollos inmobiliarios más grandes y las crisis financieras más profundas, como se observa en la siguiente imagen:

**Figura 2.** Rascacielos construidos en New York City, 1890-2010



Fuente: William Goetzmann y Frank Newman, «Securitization in the 1920s», NBER Working Paper 15650

**Fuente:** William Goetzmann y Frank Newman, “Securitization in the 1920s”, Working Papers, National Bureau of Economic Research, 2010. Tomada de David Harvey. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid, Ediciones Akal, 2013, p. 62.

El eje de lo que llamamos ciudad, estaría, entonces, caracterizado por la existencia de un entorno construido a partir de procesos de industrialización y urbanización, un carácter político-administrativo concentrado en una autoridad que regula las políticas que rigen dicho territorio, concentrándose en el sostenimiento de una política económica, y el régimen de la propiedad inmobiliaria.

Asimismo, a partir de las ideas de Henri Lefebvre y David Harvey, identificamos un derecho a la ciudad que se origina en un análisis sobre los procesos de urbanización, exponiendo la preponderancia de un desarrollo urbano de carácter mercantil, sobre uno de tipo social regulado a través de la autoridad político-administrativa de la ciudad; lo cual implica, en términos weberianos, una desnaturalización del carácter político y regulador de la ciudad, frente a fenómenos estrictamente económicos, específicamente comerciales, que finalmente rigen el desarrollo de la misma.

En este punto, es significativa la correspondencia entre los planteamientos de Max Weber y los del economista austriaco Karl Polanyi, quien al realizar una revisión histórica respecto de los procesos de transformación de distintas comunidades alrededor del mundo, declara que una de las mayores transformaciones en relación con el tipo de régimen y los principios que han guiado las relaciones sociales, se produjo a través del posicionamiento del sistema de mercado como eje rector, incluso por encima del sistema político mismo.

Karl Polanyi, autor de *La gran transformación*, dedica diversos capítulos de esa obra a explicar cómo fue que paulatinamente, al inicio, e intempestivamente, después, se produjeron las condiciones para que, desde hace aproximadamente tres siglos, sucediera que “en lugar de estar encajada la economía en las relaciones sociales, las relaciones sociales están encajadas dentro del sistema económico” (Polanyi, 2017, p. 118); siendo una de las repercusiones más importantes el trato comercial que se le dio al trabajo, a la tierra y, en su momento, al dinero, a pesar de que “la definición del trabajo, la tierra y el dinero como mercancías es absolutamente ficticia” (Polanyi, 2017, p. 133), pues su existencia en el mundo no deriva de un proceso de producción del ser humano que los creara para su compra-venta, característica de los bienes de consumo, de acuerdo con el autor.

Sobre este punto sólo cabe aclarar que el destino y la significación del entorno del ser humano son determinados de manera subjetiva por el mismo; es decir, el carácter mercantil no es una característica intrínseca de los recursos sino una que se atribuye externamente a partir de su uso; en virtud de lo cual, tal vez sería correcto referirse a dicho proceso como una transformación en la forma de concebir y utilizar dichos elementos (tierra, trabajo y dinero), con una orientación mercantilista e individualizada, contraria a una de carácter social basada en su valor de uso, en términos de Henri Lefebvre.

Karl Polanyi escribe sobre el desarrollo de las sociedades antiguas y de aquellas que les sucedieron hasta la época industrial, principalmente en Europa Occidental, en cuyo sistema observó tres principios rectores: 1) la redistribución como principio conductor de un modelo de concentración y centralidad; 2) la reciprocidad como fundamento de un modelo de simetría; y 3) la economía doméstica como una forma de satisfacción de las necesidades del ser humano basada en la autosuficiencia. Estos tres principios tuvieron motivaciones fundamentalmente sociales, pues las personas se comportaban de acuerdo con lo que el autor llamó “reglas generales de conducta” basadas, en sus momentos históricos correspondientes, en la magia, la costumbre, la religión y las leyes, aspectos que influyeron en mayor y menor proporción, dependiendo del tiempo y el lugar.

Los principios anteriormente mencionados estuvieron presentes tanto en pequeños grupos como en sociedades grandes y complejas, como fueron los casos de Babilonia, los Incas, la Antigua China y los Reinos de la India, examinados por el autor. En estas culturas, la redistribución fue un factor determinante, pues las tierras pertenecían a la sociedad en su conjunto y todos los recursos eran entregados a un jefe común, encargado de distribuirlos entre los distintos miembros. Partiendo de las observaciones históricas que muestran que el fenómeno de la redistribución en el sistema social ha sido una realidad tanto en las tribus, como en las ciudades-estado, los despotismos y el sistema feudal, Karl Polanyi identifica en las tendencias sociales del ser humano, la prevalencia de un tipo de motivación social-colectiva, en contraposición a una de carácter egoísta-individual, durante dicho periodo histórico.

El principio de la reciprocidad es un punto interesante en relación con la discusión que propone el propio Henri Lefebvre en años posteriores a la publicación de *La gran transformación*<sup>8</sup>, pues hace referencia al intercambio de bienes materiales como parte de las actividades más comunes del ser humano, lo cual, desde un punto de vista superficial, podría abonar a la tesis del *homo economicus* y su instinto natural por trocar, a partir de una tendencia egoísta-individualista. Sin embargo, ambos autores exponen una visión más profunda del fenómeno, en la cual se ocupan principalmente de dos aspectos: los cuestionamientos sobre la motivación de dichas acciones, con sus correspondientes fines; y el hecho de que las sociedades no siempre han funcionado de la misma manera, sino que muestran diferencias cuando se les compara tanto espacial como temporalmente, siendo el sistema económico uno de los principales objetos de transformación humana, al relacionarse directamente con la vida cotidiana de los miembros de una comunidad y sus cosmovisiones.

En este sentido, uno de los ejemplos referidos por Emile Durkheim y Karl Polanyi es la transformación en el sentido que han tenido las celebraciones, fiestas, danzas y diversas actividades culturales. Dichas actividades fueron creadas por el ser humano como eventos dirigidos al intercambio de bienes entre distintos grupos geográficamente cercanos, en virtud de un objetivo social, no monetario, consistente en la generación de lazos de cohesión entre sus comunidades. El principio de la reciprocidad daba lugar al intercambio de bienes que sólo podrían llamarse económicos si únicamente se tomara en cuenta su uso como satisfactores materiales (alimentación, vestido, etc.), pero que, en cambio, tenían una naturaleza primordialmente social, pues satisfacieron necesidades de cohesión e interacción, como su principal y original motivación. Más tarde, sin embargo, a partir de los procesos de industrialización y mercantilización, los espacios de convivencia y el intercambio de bienes fueron menos valorados por su uso y más por el beneficio monetario que pudieron representar. En palabras de Henri Lefebvre:

Las cualidades estéticas de estos núcleos [urbanos] antiguos desempeñan un importante papel en su mantenimiento. No solamente contienen monumentos, sedes de instituciones, sino espacios adecuados para fiestas, desfiles, paseos, esparcimientos. El núcleo urbano pasa a ser así producto de consumo de alta calidad para los extranjeros, turistas, gentes venidas de la periferia, suburbanos. Sobrevive gracias a esta doble función: lugar de consumo y consumo de lugar. De este modo, los antiguos centros entran más concretamente en el cambio y el valor de cambio sin perder valor de uso en razón de los espacios ofrecidos a actividades específicas. Pasan a ser centros de consumo (Lefebvre, 1978, p. 27 y 28)

A pesar de ello, la concepción del mercado autorregulado desechó los parámetros del pensamiento colectivo y societario e impuso su propio modelo práctico, convirtiendo a los recursos naturales, a los

---

<sup>8</sup> El libro clásico de Henri Lefebvre, *El derecho a la ciudad*, fue publicado en 1968, mientras que *La gran transformación*, de Karl Polanyi, se publicó en 1944.



seres humanos y al dinero en mercancías. Como ya se ha mencionado, este modelo tuvo efectos sociales que implicaron la transformación de toda una serie de relaciones preconcebidas que se fueron desintegrando paulatinamente. La distinción rigurosa de los trabajadores como todas aquellas personas que no son patronos, sino empleados (Prfr. Polanyi, 2017), contribuyó enormemente a una degradación del ser humano con repercusiones negativas a nivel cultural.

Derivado de la pérdida del valor social de los elementos urbanos, y del desarrollo urbano en general, se destaca la falta de atención a los problemas urbanos de la mayoría de la población, motivada por la influencia de intereses económicos particulares, que no permitieron un desarrollo integral y equitativo en las ciudades. Para Henri Lefebvre, las desigualdades relativas al sistema económico eran reproducidas en la construcción y reconstrucción de las ciudades, así como en la dinámica de su vida cotidiana, siendo una de sus propuestas centrales, estudiar a la ciudad para poder transformar la dinámica predominante de su desarrollo y funcionamiento, asegurando condiciones adecuadas de vida para todos los habitantes a partir de una perspectiva colectiva e integral, no individualista ni segmentada, de la vida en las mismas.

Así fue como Henri Lefebvre propuso entender el derecho a la ciudad como el “...*derecho a la vida urbana*, transformada, renovada” (Lefebvre, 1978, p. 138). Este planteamiento es relevante debido a que no solamente establece la necesidad de considerar la posibilidad de que todos pudieran tener acceso a los bienes y servicios que brinda la ciudad; sino que, al mismo tiempo, reconoce que tal objetivo requiere de una transformación en el modelo de desarrollo de las sociedades y la manera en que se construye su hábitat, así como en la posibilidad de sus habitantes de incidir en dichas transformaciones. El derecho a la ciudad planteado por este autor, a diferencia de otros derechos desarrollados previa o posteriormente, no elude el hecho de que la defensa de un derecho ejercible implica la selección de ciertas condiciones reales que tendrán que sobreponerse a otras de carácter distinto; en este caso, el derecho a la ciudad, basado en supuestos eminentemente políticos, requiere de ciertas transformaciones sociales específicas que, desde su visión, tienen que ver con la predominancia que han tenido los intereses de los capitales privados sobre diversos objetivos de carácter colectivo.

Más allá de los planteamientos específicos expuestos por Lefebvre en torno a las formas y los medios para la transformación social, sus ideas son un punto de partida importante para entender la esencia y las motivaciones del derecho a la ciudad a lo largo de las últimas décadas. Por otra parte, planteamientos concretos sobre el derecho a la ciudad han sido desarrollados por el previamente citado geógrafo británico, David Harvey, quien en uno de sus textos dedicados al derecho a la ciudad expone sus observaciones respecto de los procesos de construcción y reconstrucción de ciudades alrededor del mundo, a partir de su perspectiva particular de este derecho:

El derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que esta almacena o protege; es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización (Harvey, 2013, p. 20).

La descripción que hace David Harvey del derecho a la ciudad contiene los elementos esenciales aportados por Henri Lefebvre; sin embargo, expone de manera más explícita las razones que justifican impulsar la introducción de este derecho, de alguna manera, en las ciudades con un desarrollo inequitativo y primordialmente mercantilista. Por un lado, mantiene la idea de transformar la ciudad; por otro, toma dicho planteamiento al mismo tiempo como una tesis y una premisa; partiendo de la necesidad de transformar la ciudad para convertirla en una más equitativa, menos mercantilista y con una mayor función social, se cuestiona sobre la manera en que los habitantes pueden transformar una ciudad, encontrando una respuesta lógica: ejerciendo un poder colectivo. Esta descripción del derecho a la ciudad muestra a la acción política como uno de sus dos elementos esenciales, junto con la necesidad de transformación de la ciudad a partir de una mayor equidad en el acceso a los servicios que provee.

Por otra parte, debido a las características políticas referidas, se han elaborado y suscrito múltiples documentos relativos al derecho a la ciudad que, aun sin ser reconocidos, todos ellos, por el derecho positivo, han sido redactados como textos jurídicos con la pretensión de que su contenido sea incluido de una u otra forma en los distintos marcos legales. Un referente histórico es la *Carta Brasileña de Derechos Humanos de la Ciudad* (Brasil, 1995) que fue la base para la discusión sobre la definición de un derecho a la ciudad llevada a cabo formalmente desde el Primer Foro Social Mundial (Porto Alegre-Brasil, 2001) y en los subsiguientes.

Fue precisamente en Brasil en donde se llevó a cabo el “Primer Seminario Mundial por el Derecho a la Ciudad, contra la Desigualdad y la Discriminación”, en el marco del Segundo Foro Social Mundial (Porto Alegre-Brasil, 2002), en el cual se planteó el objetivo de elaborar una carta mundial por el derecho a la ciudad y se colocaron las bases para su desarrollo. La Carta fue finalmente adoptada entre los años 2004 y 2005 dentro de distintos foros regionales y mundiales (Foro Social de las Américas en Ecuador, 2004; el Foro Urbano Mundial en Barcelona, 2004; y el Foro Social Mundial en Brasil, 2005). En dicha Carta se define el derecho a la ciudad de la siguiente manera:

El Derecho a la Ciudad es definido como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos vulnerables y desfavorecidos, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en sus usos y costumbres, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y un nivel de vida adecuado.

A partir de la discusión a nivel internacional y el debate sobre las problemáticas locales en la Ciudad de México, en el año 2011 se realizó, con la participación del gobierno, diversos grupos políticos y organizaciones de la sociedad civil, la firma de la Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad, la cual incluyó los planteamientos de la Carta Mundial y constituyó un impulso importante para el establecimiento del derecho a la ciudad dentro del artículo 12 de la primera Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 5 de febrero de 2018.

En cuanto al contenido de este derecho, ha sido descrito en diversos documentos como el uso y usufructo equitativo de la ciudad a partir de algunos principios fundamentales. En la Constitución Política de la Ciudad de México, por ejemplo, se define como “el uso y el usufructo pleno y equitativo de la ciudad, fundado en principios de justicia social, democracia, participación, igualdad, sustentabilidad, de respeto a la diversidad cultural, a la naturaleza y al medio ambiente”.

Cabe mencionar, sin embargo, que la primera norma jurídica a nivel nacional que reconoció el derecho a la ciudad fue la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, publicada el 28 de noviembre de 2016, en la cual se incluye la siguiente definición del derecho a la ciudad:

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

Respecto de los textos políticos, además de la *Carta Mundial del Derecho a la Ciudad* y la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad*, se han elaborado diversos textos que establecen una visión de este derecho en el mismo sentido y que tienen carácter regional, como la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad* (Saint-Denis-Francia, 2000) o de género, como la *Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad* (Barcelona, 2004). De esta última, es necesario exponer los ejes principales que la componen, dado el carácter particular a partir del cual aborda el derecho a la ciudad. Aunque en la misma no se presenta una definición explícita del derecho a la ciudad, se establecen dos ámbitos generales que engloban los planteamientos y exigencias en torno a un derecho a la ciudad para las mujeres: la “gestión democrática del territorio” y las “ciudades sustentables como un derecho humano”.

En el primero de ellos, relativo a la gestión democrática del territorio, se propone el establecimiento de medidas legislativas afirmativas, como cuotas para las mujeres en los espacios de decisión de los poderes legislativo y ejecutivo, así como en las distintas organizaciones civiles; participación efectiva y consultas respecto de las políticas urbanas; la institucionalización de presupuestos dirigidos a la

transversalización de la cultura de equidad de género; acciones para la transformación de la división del trabajo en la esfera privada, así como de la dicotomía de actividades públicas y privadas; la participación de las mujeres en la asignación de los gastos e inversiones públicas, tomando en cuenta la diversidad de las condiciones socioculturales y económicas entre ellas; la incorporación de estadísticas sobre el tiempo y el trabajo que dedican las mujeres a generar aportaciones a las actividades y la vida comunitarias, así como en la producción de bienes y servicios en el hogar, con miras a la obtención de prestaciones sociales y la remuneración de su tiempo y trabajo; y el desarrollo de indicadores urbanos de género, en relación con el acceso a los servicios urbanos y la calidad de vida.

En el segundo ámbito, dedicado a las ciudades sustentables como un derecho humano, se refiere el acceso a la tenencia segura de la vivienda y a los servicios urbanos; al transporte público seguro y adecuado para las necesidades de movilidad de las mujeres; a la seguridad de las mujeres en la ciudad, a partir de un enfoque preventivo y de concientización; y acciones para la transformación cultural, entre las que se incluyen las siguientes: la capacitación de funcionarios públicos y profesionales sobre la temática de género, la incorporación del tema de género como parte constitutiva del conocimiento de las diversas disciplinas del sector educativo, principalmente en aquellas relacionadas con la planificación urbana, junto con la incentivación de investigaciones que reflexionen en torno al modelo androcéntrico de ciudad; compromiso de los medios de comunicación de posicionarse como promotores de la equidad de género, que cuestionen los estereotipos que contribuyen a la subordinación y exclusión de las mujeres; compromiso de hombres y mujeres para el reconocimiento y atención de los obstáculos relacionados con la inequidad de género, que impiden el logro de una sociedad justa, equitativa y solidaria.

De los anteriores elementos pueden extraerse ciertas concepciones sobre el derecho de las mujeres a la ciudad planteado en la mencionada *Carta por el Derecho de las Mujeres a la Ciudad*. Por un lado, se observan demandas relativas al *reconocimiento de la situación especial y desventajosa de la mujer* dentro de la vida en las ciudades: la necesidad de indicadores urbanos de género, el trabajo y el tiempo no remunerado, la asignación de labores denominadas domésticas, la vulnerabilidad frente a la escases de servicios urbanos como el agua, la vivienda y el transporte, dados los roles específicos que se les asignan en la atención de las necesidades denominadas domésticas, la existencia de una cultura machista reflejada en el comportamiento violento hacia las mujeres por parte de funcionarios públicos y la comunidad en general; y la contribución a una cultura de exclusión y subordinación de la mujer por las acciones u omisiones del sistema educativo, los medios de comunicación y la función pública.

En un segundo nivel, se plantean *objetivos* relacionados con un *mayor ejercicio del poder* por parte de las mujeres: mayor participación de las mujeres en los puestos de decisión y de asignación de gastos e

inversiones, remuneración y prestaciones sociales como retribución y como ampliación de posibilidades de desarrollo, así como el conjunto de acciones de promoción, concientización y educación para reducir las limitaciones de las mujeres en su desarrollo y el ejercicio del poder.

Dentro de un tercer nivel se muestra la demanda de generar acciones para una *transformación cultural*, como un factor indispensable para la modificación de las interacciones sociales y las condiciones que el ambiente social ofrece para el desarrollo de una sociedad más equitativa, a través de la promoción, concientización y educación respecto de la equidad entre hombres y mujeres.

Derivado de lo anterior, aunque en dicho documento no se expone una definición explícita sobre el derecho de las mujeres a la ciudad, puede aventurarse una interpretación con base en los elementos señalados, de los cuales se desprende que éste se refiere principalmente al *reconocimiento de la situación* de inequidad en que se encuentran las mujeres frente a las problemáticas urbanas que las afectan de manera especial, así como a la pretensión de un *mayor ejercicio del poder* colectivo de las mujeres (recordando el concepto planteado por David Harvey sobre el derecho a la ciudad) y la necesidad de impulsar una *transformación cultural en torno a la concepción de la mujer* dentro de las sociedades.

El derecho de las mujeres a la ciudad se constituiría, a grandes rasgos, como el derecho de las habitantes de la ciudad a ser reconocidas en su situación de especial vulnerabilidad frente a las problemáticas urbanas como consecuencia de factores extrínsecos a ellas vinculados con los rasgos culturales, económicos y políticos de las sociedades en las que viven; a realizar y recibir acciones para su empoderamiento; y a exigir y ver realizadas políticas dirigidas a una transformación cultural para una ciudad con mayor equidad entre hombres y mujeres.

Habiendo establecido un panorama general sobre el origen y desarrollo del derecho a la ciudad, es necesario plantear algunas de las dificultades que existen en torno a la conceptualización del mismo, derivadas de visiones e intereses diversos que, en ocasiones, hacen parecer a la idea del derecho a la ciudad como un concepto vacío, en extremo abstracto o imposible de traducir en prácticas concretas.

En primer lugar, es pertinente conocer la explicación que realiza el sociólogo e investigador Pedro Pírez, miembro del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Universidad de Buenos Aires, quien señala con excepcional claridad la importancia que ha adquirido la pertenencia y el acceso a la ciudad como presupuesto para la reproducción y el bienestar sociales, constituyéndose como una base para la reivindicación del derecho a una ciudadanía plena mediante aquello que diversos documentos en la materia denominarían el uso y usufructo de la ciudad:

Ese *suelo urbanizado* es la base de la vida social aglomerada que, desde el Siglo XVIII se ha constituido en la tendencia fundamental de las formas sociales. Eso significa que la reproducción social, colectiva e individual se basa en el acceso a la ciudad como totalidad de suelo urbanizado. Es por esa razón que el acceso a la urbanización es considerado un derecho: desde las iniciales formulaciones de la vivienda, entendida de manera fragmentada como *techo*, pasando por nociones más complejas que incluyen las infraestructuras y servicios que hacen posible habitar un lugar, hasta considerar a la centralidad urbana como lugar de satisfacción de necesidades de muy diferente naturaleza. La ciudad, como totalidad urbana, queda definida como derecho de los habitantes, integrando una noción amplia de ciudadanía (Pírez, 2016, p. 220).

Asimismo, este investigador señala que “El derecho a la ciudad se configura como parte de la modernidad en una noción universal, real o potencial. Realidad que se consolida en situaciones históricas particulares” (Pírez, 2016, p. 220). Es decir que, desde esta perspectiva, el derecho al que se hace referencia tendría que ver con la exigencia histórica de que se cumpla la igualdad jurídica y la posibilidad de participar como miembros de una comunidad política pero, además, el concepto de ciudadanía se entiende de manera amplia para introducir en la condición de ciudadanía la posibilidad de acceder a los bienes urbanos; condición que, como se reconoce, puede cumplirse en mayor o menor medida, de acuerdo con la situación histórica particular, por lo que es una exigencia que puede resurgir prácticamente en cualquier momento y no se limita a uno o varios bienes o servicios en específico, sino a exigir el goce pleno de la ciudadanía.

Sin embargo, falta conocer qué vías serán las privilegiadas para la reivindicación de esta condición y si existe una utilidad real que otorgue este derecho, en términos jurídicos y/o políticos, o si únicamente consiste en un discurso que reproduce ideas preexistentes que no se enriquecen con su reconocimiento ni dependen de él, posibilidad que es pertinente valorar.

Al respecto, es útil retomar el concepto del derecho a la ciudad desarrollado por David Harvey, consistente, en esencia, en la búsqueda de la transformación de la ciudad, con base en los deseos de los habitantes, a partir del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización. Sobre ello, se observa que parte fundamental del derecho a la ciudad se basa en un elemento estratégico, consistente en la acción política requerida para transformar la ciudad. Es decir que, en esencia, tras el reconocimiento de situaciones que requieren ser transformadas en la ciudad como fenómeno moderno, se reivindica el derecho de actuar políticamente para realizar dichas transformaciones, convirtiéndose en lo que podríamos llamar un derecho de legitimación de la acción política, como respuesta a una corriente cultural predominante que privilegia un enfoque conservador del modelo y las condiciones del desarrollo urbano modernas y contemporáneas.

Sobre esto, cabe preguntarse ¿por qué habría de plantearse un derecho (o una pretensión de derecho), consistente en el reconocimiento de la acción política? En muchas constituciones del mundo existe formalmente desde hace décadas el derecho a la participación política, a la libre expresión y a la manifestación; y, por otra parte, una reivindicación de carácter político no depende ni se sustenta indispensablemente en un reconocimiento formal, pues su exigencia parte de una situación de facto que puede o no estar institucionalizada en el marco jurídico de un Estado. Esto lleva a reafirmar que la idea del derecho a la ciudad se impulsa, desde espacios académicos de gran difusión, como los textos de David Harvey, como una herramienta de legitimación para una transformación en el modelo de desarrollo de las ciudades alrededor del mundo. Se entiende como una necesidad derivada de las limitaciones conceptuales y prácticas impuestas por el modelo político-económico predominante, el cual otorga formalmente a los ciudadanos, a través de diversos marcos legales, la posibilidad de expresarse, manifestarse e, incluso, de transformar su modelo político; pero, al mismo tiempo, genera prácticas de rechazo a las políticas, disposiciones procedimentales y/o instrumentos económicos que pretendan impulsar un modelo distinto de desarrollo.

Piénsese, por ejemplo, en el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el derecho que tiene “el pueblo”, en todo momento, de alterar o modificar la forma de su gobierno. Disposición, ésta como otras originadas en varios países, que funcionan como declaraciones legitimadoras del propio texto constitucional y de los poderes reconocidos a través de sus instituciones, aunque no existan vías procedimentales formales ni condiciones de hecho para hacerlas efectivas. No tendría sentido, en el caso de México, por ejemplo, hablar de un nuevo derecho de carácter constitucional a transformar las condiciones y la realidad de la ciudad, si se piensa que formalmente ya existe el derecho a participar políticamente, a votar e incluso a cambiar la forma de gobierno; y más aun, si se toma en cuenta que en el ordenamiento constitucional mexicano existen disposiciones que establecen que el desarrollo del país debe tener un carácter sustentable y realizarse a través de una distribución más justa del ingreso y la riqueza, como lo señala explícitamente el artículo 25 de la Constitución Mexicana.

Por estas razones, la pretensión de un derecho a la ciudad no podría justificarse únicamente como la necesidad de un nuevo reconocimiento formal y jurídico, sino como una propuesta política que ha logrado introducirse, entre otros ámbitos, en la esfera jurídica de diversos estados a nivel mundial, en respuesta a un contexto de limitaciones de facto, impuestas por un modelo urbano predominante que desacredita y desplaza los intentos de transformación dirigidos a un cambio en el tipo de desarrollo económico y político de las sociedades. En este sentido, a partir del análisis realizado en el presente trabajo, se propone una descripción del derecho a la ciudad que no se refiere a las pretensiones de

quienes lo promueven (es decir, a su contenido), sino que lo observa de manera externa como un fenómeno político que ha llegado a abarcar la esfera jurídica, de la siguiente manera.

Corriente social que busca posicionarse como una herramienta de legitimación y consecución de acciones políticas específicas consideradas necesarias para impulsar cambios en las ciudades, dirigidos a establecer condiciones de vida dignas para todas las personas y no únicamente para los sectores que históricamente han contado con los medios personales y privados para acceder a ellas; aprovechando y enriqueciendo el marco jurídico, así como activando políticamente dichos cambios.

La reciente discusión sobre el impuesto a las plusvalías derivadas de los negocios inmobiliarios es un caso paradigmático en la Ciudad de México que refleja, de manera concreta, el contexto en el que se desarrolla la idea del derecho a la ciudad y expone de manera clara la existencia de los límites impuestos para la transformación del modelo de ciudad. Durante el proceso de discusión de la Constitución Política de la Ciudad de México, por parte de la Asamblea Constituyente, se eliminó un párrafo del artículo 21, apartado C, numeral 9 del Proyecto de Constitución Política de la Ciudad de México enviado por el Jefe de Gobierno, el cual, en el espacio dedicado al ordenamiento territorial y la regulación del suelo, establecía lo siguiente:

9. Los derechos de edificación serán administrados por el gobierno de la ciudad para distribuir equitativamente las cargas y beneficios que imponga el ordenamiento territorial, incluyendo la recuperación de las plusvalías generadas que deberán ser aplicadas en beneficio de los sectores de bajos ingresos.

Asimismo, en el artículo 26, apartado A, numeral 8 del mismo documento, en la sección relativa a la hacienda pública, se disponía lo siguiente:

8. Serán objetos de gravamen el aprovechamiento inmobiliario y la generación de plusvalías derivadas de la infraestructura urbana por el uso del suelo, del espacio público y edificable.

Baste mencionar que, en el texto constitucional local finalmente aprobado, la palabra “plusvalía” no tiene ninguna mención. Las discusiones públicas en torno a la inclusión de un impuesto a este tipo de plusvalías, en la Constitución local, se reflejaron principalmente a través de dos posturas: por un lado, la crítica basada en la defensa de la propiedad privada en abstracto y, por el otro, la defensa de dicho instrumento de redistribución, fundamentada en la necesidad de que las empresas inmobiliarias que se beneficiaran a partir del aprovechamiento del suelo que les permita *la ciudad* orientaran parte de sus ganancias a retribuirla mediante recursos para la mejora de diversos bienes y servicios urbanos.

El tipo de regulación que contempla el impuesto a las plusvalías del sector inmobiliario, se vincula directamente con el derecho de los habitantes a un aprovechamiento más equilibrado de la ciudad, a



través de una “*distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo urbano*, que es un principio que la legislación mexicana, y de muchos otros países, reconoce hace décadas” (Azuela, 2017). De igual forma, en el artículo II, numeral 2.5 de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2004), se establece la necesidad de implementar este tipo de acciones como parte de los principios y fundamentos estratégicos para la realización del derecho a la ciudad:

2.5. Las ciudades deben inhibir la especulación inmobiliaria mediante la adopción de normas urbanas para una justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización y la adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y de los gastos públicos a los objetivos del desarrollo urbano, equitativo y sustentable. Las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública, - actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares -, deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo.

Como se observó en el conflicto sobre las plusvalías del sector inmobiliario referido en párrafos anteriores, así como en el contenido de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, este derecho se ha incorporado en diversos documentos políticos como una exigencia que se traduce en propuestas específicas, lo cual, constata el carácter del derecho a la ciudad como corriente política enfocada a la promoción y legitimación de un proyecto urbano específico. El enunciado utilizado por David Harvey para referirse a la transformación de la ciudad en función de “nuestros propios deseos,” en realidad se traduce en la existencia de fenómenos económicos específicos que son compartidos por habitantes de diversas partes del mundo, cuyas reflexiones y deseos están plasmados en las diversas cartas, documentos, libros y textos jurídicos.

La anterior observación se desarrolla a la par de una serie de posicionamientos críticos respecto del derecho a la ciudad, que por diversas razones lo consideran innecesario, dado el catálogo amplio de derechos humanos con el que cuenta el derecho internacional, y la legislación mexicana en particular, o bien, limitan su naturaleza al otorgarle el carácter de principios o guías, excluyendo la posibilidad de traducirlo en regulaciones e instrumentos de planeación mucho más concretos y dirigidos hacia un modelo específico de desarrollo urbano y económico. En relación con este segundo posicionamiento, existe en México una experiencia legislativa a través de la cual se buscó incluir el derecho a la ciudad en la Constitución Mexicana, como parte de una serie de propuestas legislativas que incluyeron una reforma constitucional y una nueva ley de asentamientos humanos (la *Ley General de las Ciudades y el Territorio, finalmente sustituida por la aprobada Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*). Para ello, se formó un Grupo Técnico Experto dirigido por Alfonso Iracheta (coordinador por parte de la Cámara de Senadores), Angélica Luna Parra (coordinadora por parte de la

Cámara de Diputados) y Víctor Ramírez (asesor jurídico), el cual, propuso reformar la Constitución federal para incluir al artículo cuarto un párrafo con la siguiente disposición:

Todas las personas tienen derecho a la ciudad, bajo principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social; así como el derecho a disfrutar de vivienda adecuada en superficie, localización respecto a su entorno, accesibilidad y seguridad acorde con los requerimientos de cada hogar. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tales objetivos.

Dicha propuesta fue desechada por la Cámara de Diputados, debido a que, de acuerdo con la revisión realizada por el propio Alfonso Iracheta:

(...) estableció que “no había lugar”, principalmente porque “en documentos muy recientes sobre la materia se ha manifestado expresamente que: ‘El derecho a la ciudad no es un derecho positivo desde el punto de vista legal: Ni la UNESCO ni tampoco HABITAT tienen la intención de promover un nuevo instrumento legal de carácter internacional’” (Iracheta, 2017, p. 59).

La anterior concepción del derecho a la ciudad, aunque erróneamente evocada en términos de los planteamientos oficiales de la Organización de las Naciones Unidas, implica un posicionamiento en contra de su inclusión al marco constitucional mexicano que debe considerarse eminentemente político, debido a que el trabajo realizado por los expertos en la materia contaba desde ese momento con referencias concretas relativas a las opiniones de los grupos y organismos internacionales que han expuesto la necesidad de realizar acciones específicas para la regulación del derecho a la ciudad, lo cual contradice la lógica expuesta para argumentar en contra de su inclusión en la norma constitucional mexicana: si un derecho debe ser regulado y requiere de políticas concretas no hay razón para que éste no se establezca en la norma jurídica nacional con mayor jerarquía.

Un segundo posicionamiento que considera innecesaria la inclusión del derecho a la ciudad en el derecho positivo o, incluso, en la discusión en torno a la ciudad, muestra un argumento más sólido que consiste en evaluar el contenido del derecho a la ciudad y llegar a la conclusión de que éste ya se encuentra en una serie de derechos y principios reconocidos por el Estado Mexicano: tal es el caso del derecho a la vivienda, al agua, a un medio ambiente sano, a la alimentación, a la movilidad, a la participación democrática, entre otros. Ante tal revisión, se presume innecesario, e incluso contraproducente, seguir ampliando el catálogo de derechos humanos sin haber puesto la suficiente atención a aquellos que ya están reconocidos, cuyo cumplimiento se encuentra lejos de realizarse plenamente.

En los términos planteados, este argumento es perfectamente válido; sin embargo, su validez es cuestionada si se toma en cuenta el contenido y la naturaleza que se le asigna al derecho a la ciudad. Si éste se considera como una recopilación de derechos ya reconocidos, no podría negarse que su

promoción y, posteriormente, la asignación de recursos públicos para su cumplimiento, serían incluso perjudiciales. Tal visión es expuesta por Alfonso Iracheta en el artículo referido anteriormente, en el cual expone lo siguiente:

De acuerdo con esta fuente [la Carta por el Derecho a la Ciudad redactada en el Primer Foro Social Mundial] y otras, como la *Carta de la Ciudad de México por el Derecho a la Ciudad* (CCMDC), los principios fundamentales que sustentan este derecho se orientan a lograr un ejercicio cotidiano de los derechos humanos en las ciudades. (Iracheta, 2017, p. 55)

Tal concepción, efectivamente, recuerda a la visión del derecho a la ciudad planteada en la *Carta Brasileña de Derechos Humanos de la Ciudad* (Brasil, 1995), que sirvió de base para la discusión sobre el derecho a la ciudad en el Primer Foro Social Mundial (Brasil, 2001), la cual se enfocaba en la búsqueda del ejercicio de los derechos humanos dentro de la ciudad, planteando como principal objetivo la realización de derechos ya reconocidos; sin embargo, como ya se ha mostrado, el contenido del derecho a la ciudad se ha consolidado en diversos documentos como un proyecto concreto de ciudad, acompañado de propuestas específicas de políticas públicas, siempre perfectibles y susceptibles de mejoramiento, lo cual evidencia la necesidad de considerar al derecho a la ciudad como un planteamiento que trasciende la simple voluntad de querer realizar ciertos derechos, aportando enfoques, criterios, medidas y estrategias para lograr concretar condiciones específicas en el desarrollo de las ciudades.

Lo anterior se observa en enunciados concretos del derecho a la ciudad, como su “usufructo equitativo” (contenido en la Carta Mundial, la Carta de la Ciudad de México y la Constitución Política de la Ciudad de México) y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios del desarrollo urbano (explicitado en la Carta Mundial y la Carta de la Ciudad de México). Esto es así debido a que los derechos humanos no establecen las estrategias que un Estado debe seguir para dar cumplimiento a los mismos; un gobierno puede argumentar perseguir el derecho a la vivienda a partir de la desregulación absoluta del mercado y la pretensión de autorregulación del mismo, dentro de lo cual no tendría cabida el cobro de un impuesto en el sector inmobiliario, por muy cuestionable que fuera dicha política. En este sentido, uno de los elementos característicos del derecho a la ciudad es la exposición de un diagnóstico complejo y claro respecto de las problemáticas urbanas en su contexto fáctico, no sólo discursivo, y la propuesta de una serie de estrategias para erradicar dichas situaciones problemáticas, a partir de lo que Henri Lefebvre desde mediados del siglo XX ya denominaba una “estrategia” urbana.

Por lo anterior, en el desarrollo del presente trabajo, a partir de los conceptos y reflexiones recogidas hasta el momento, propongo establecer una guía conceptual que servirá como un eje de referencia y de la cual se desprenden categorías útiles para el análisis de la política pública que se realiza en los

siguientes capítulos, sustentada en el conjunto de elementos estudiados e interpretados en párrafos anteriores, que resultan en el siguiente concepto del derecho a la ciudad, de elaboración propia:

Discurso de naturaleza política originado y desarrollado como una reacción crítica al desarrollo urbano moderno de carácter predominantemente mercantilista; el cual busca incidir en la transformación y construcción permanente de la ciudad, así como en su uso y usufructo equitativo, aplicando los principios y directrices del desarrollo sustentable y reconociendo la existencia de restricciones originadas por factores económicos y culturales, frente a las cuales reivindica el ejercicio legítimo del poder colectivo, orientado a la generación de condiciones socioambientales que posibiliten el bienestar común.

Esta definición incluye los elementos esenciales que se encuentran presentes en los documentos más importantes de la materia y que han sido abordados previamente, así como el sentido político que ha caracterizado y motivado la idea del derecho a la ciudad desde su origen y durante su desarrollo contemporáneo:

- 1) la constatación de un aprovechamiento inequitativo de los servicios y los procesos que se generan en las ciudades;
- 2) el reconocimiento de la equidad en el aprovechamiento de la ciudad, sus elementos y sus procesos, como objetivo central;
- 3) la inclusión de los principios del desarrollo sustentable como indispensables para la consecución del objetivo central, contemplando que dicho tipo de desarrollo engloba la diversidad de principios que de manera extendida se incluyen en los documentos relativos al derecho a la ciudad: democracia, justicia social, equidad, diversidad cultural, participación política y un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras, entre otros;
- 4) la necesidad de transformar ciertos elementos económicos (como la dinámica del aprovechamiento del suelo) y culturales (como hábitos de consumo, desconocimiento de los procesos productivos e inequidad entre hombres y mujeres, entre otros) para alcanzar el objetivo central; y
- 5) la reivindicación del ejercicio legítimo del poder colectivo para llevar a cabo dichas transformaciones; elemento que ha sido reconocido formalmente como un derecho en los textos constitucionales modernos y, sin embargo, ha enfrentado restricciones de facto, contenidas en prácticas económicas, políticas y discursivas.

## **Capítulo 2. La política pública urbano ambiental de atención a los asentamientos humanos irregulares ubicados en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México**

### **2.1 Política pública nacional en materia ambiental**

En las definiciones del apartado 1.1, se desarrolló el concepto de política pública, entendida en términos generales como una respuesta del sistema político-administrativo frente a situaciones juzgadas como no deseadas. Al respecto, debe decirse que la política pública que compete al presente trabajo se vincula con la materia ambiental y urbana (o urbano ambiental, como se hace referencia actualmente al enfoque integral de dichos ámbitos) y deriva formalmente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, de la norma jurídica con mayor jerarquía en nuestro país (a la par de los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte); la cual, desde su promulgación en 1917, reconoce explícitamente a los recursos naturales como elementos esenciales para el desarrollo nacional equitativo, al igual que la participación del Estado en la preservación y el aprovechamiento sustentable de los mismos.

Para brindar un marco completo, susceptible de ser operado por los distintos órganos de gobierno en los tres poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), se desprenden de las disposiciones constitucionales, leyes que tienen aplicación en todo el territorio nacional pero que debido a su naturaleza y ámbito competencial, se clasifican en leyes de carácter federal (aplicables al orden federal de gobierno), general (que establecen la distribución de competencias concurrentes para cada uno de los tres órdenes de gobierno) y nacional (que establecen reglas comunes a los tres órdenes de gobierno en las materias que les corresponde regular pero que, a diferencia de las generales, no tienen como objeto la distribución de competencias entre los niveles gobierno).

Por lo anterior, a continuación se desarrollan las partes del marco jurídico mexicano vinculadas con el objeto de estudio y que son aplicables a todo el territorio mexicano, a través de las leyes federales, generales y nacionales.

#### **2.1.1 Marco constitucional**

##### **2.1.1.1 La propiedad de los recursos y el territorio**

El marco constitucional mexicano establece explícitamente que la propiedad de todas las tierras y aguas del territorio corresponde a la nación, sustentando la facultad que se otorga al Estado Mexicano para decidir sobre sus regulaciones, aprovechamientos y dominio. El artículo 27, primer párrafo, dispone 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” e incluso llega a enunciar de manera

específica todos los elementos del territorio y las aguas que se consideran propiedad de la nación, entre los cuales se contemplan a todos los cuerpos naturales de agua marinos o comunicados con el mar, lagos interiores ligados a corrientes constantes, ríos y sus afluentes, minerales localizados en la tierra, los recursos de la plataforma continental y de los zócalos submarinos de las islas, el petróleo y el espacio situado sobre el territorio nacional (en los límites que fije el derecho internacional), entre otros; cuyas concesiones para explotación, uso o aprovechamiento sólo pueden ser otorgadas por el ejecutivo federal.

En el mismo sentido, el quinto párrafo del artículo 25, en relación con el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, establece actividades que no solamente quedarán bajo la regulación del gobierno, sino que, además, sólo podrán ser realizadas por éste a través del gobierno federal. Entre este conjunto de actividades, denominadas “áreas estratégicas”, se encuentran el sistema eléctrico nacional, la distribución de energía eléctrica y la exploración y extracción de petróleo y los demás hidrocarburos, entre otras.

### **2.1.1.2 La regulación de los recursos y el territorio**

La regulación estatal en el aprovechamiento de los recursos y las restricciones a la propiedad del suelo son características de nuestro marco constitucional mexicano que se han mantenido vigentes durante más de 100 años. Esto se aprecia de manera particular en las ligeras modificaciones que ha tenido el párrafo tercero del artículo 27 de nuestra Carta Magna, el cual forma parte del núcleo duro de la Constitución Mexicana y otorga sustento jurídico y político a gran parte de la estructura político-administrativa de nuestro país, que establecía originalmente lo siguiente:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación.

Al mes de marzo de 2019, el párrafo tercero de la norma constitucional mexicana dispone que:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, **en beneficio social**, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, **con objeto de** hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, **lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.**<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Se resaltan en negritas las modificaciones y adiciones al artículo original.

Como se observa, el significado de estas líneas ha variado muy poco a lo largo de más de 100 años; incluso, podría decirse que más que modificarse semánticamente, se ha ampliado para hacer más explícitas algunas ideas, como la búsqueda del beneficio social (que ya se encontraba presente en el concepto de interés público y en la pretensión de una distribución equitativa) y la del desarrollo equilibrado (en términos regionales y de las zonas urbanas y rurales).

a pesar de los cambios de enfoque de cada administración y las transformaciones en la manera de implementar las políticas públicas por parte de la élite política mexicana, así como los cambios en el grado de incidencia y las formas de actuación de la sociedad civil, los sectores económicos y grupos de interés como la Iglesia frente las decisiones de Estado.

La relevancia y permanencia de estas ideas, a pesar de los cambios en el enfoque de las políticas públicas y las prioridades de cada una de las administraciones a lo largo de todos estos años<sup>10</sup> refleja la existencia de una característica transversal y permanente de las pretensiones y el funcionamiento del Estado Mexicano. Incluso durante los años en que el discurso oficial se inclinó por el respaldo a una serie de dogmas económicos neoliberales, las decisiones económicas y de desarrollo del país no estuvieron al margen de la participación estatal; de hecho, parte importante de la riqueza nacional ha

---

<sup>10</sup> Desde la construcción del Estado desarrollista que privilegió, entre otros aspectos, la redistribución de la propiedad de la tierra y el crecimiento de los ejidos ligado al fortalecimiento del sector agrario, pasando por una época, a partir de la década de 1940, caracterizada por una fuerte industrialización, el impulso a las manufacturas, el proteccionismo comercial y la sustitución de importaciones, seguida por una etapa caracterizada por un desarrollo con estabilidad macroeconómica basado en el mantenimiento de las políticas de industrialización a las que se sumaron la estabilidad en los precios y la balanza de pagos como prioridades, desde 1956 a 1970, así como el denominado desarrollo compartido de la década de 1970, cuyas pretensiones estuvieron basadas en la redistribución del ingreso a través del apoyo a ciertos sectores como el agrícola y la ampliación de impuestos progresivos (en el contexto de la reciente explosión de la movilización social) y, posteriormente, el auge petrolero que definiría en gran medida las políticas implementadas a finales de los años 70 y principio de los 80, las cuales buscaron privilegiar el fortalecimiento de las exportaciones y la sustitución de importaciones de bienes de capital, tomando como premisa el incremento sostenido de los precios del petróleo, situación que no se produjo y vino acompañada de la determinación de medidas económicas como la devaluación y el libre cambio, seguidas por una estrategia de control de cambios, restricciones a las importaciones y nacionalización de la banca; posterior a lo cual fue implementado en 1982 un programa de naturaleza económica ortodoxa enfocado en la búsqueda de la estabilidad macroeconómica (particularmente para la pronta reducción del déficit fiscal y la estabilización de los precios y la balanza de pagos), sustituido a finales de la administración por instrumentos de carácter contrastadamente heterodoxo, como los controles de precios y salarios aunados al mantenimiento del tipo de cambio nominal (englobados en el Pacto de Solidaridad Económica); proceso que continuó con una etapa de liberalización profunda de diversos aspectos de la económica, principalmente respecto de las barreras comerciales (tarifas arancelarias, permisos de importación, etc.), que incluyó la eliminación de subsidios fiscales y financieros dentro de la política industrial, una mayor liberalización de la inversión extranjera, la apertura de los mercados financieros, la desincorporación de empresas públicas para su privatización, la liberalización económica de las tierras de los ejidos para posibilitar su venta y privatización y finalmente la adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), procesos que se mantuvieron vigentes en las visiones liberales económicas de las administraciones subsiguientes, caracterizadas por privilegiar la atención a ciertos indicadores macroeconómicos como la inflación, por encima de otros objetivos económicos como la redistribución de ingresos. Todo lo anterior, con base en la revisión y detallada exposición realizada por Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch en *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*. (2010). Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

estado vinculada con el sector petrolero, industria expropiada en 1938, al igual que una gran parte de la riqueza perteneciente a la élite económica en México, que se ha fortalecido a partir de decisiones y acuerdos posibilitados por el gobierno de México, como lo muestran diversos estudios económicos, entre los que destacan aquellos elaborados por diversas organizaciones, como la Confederación Internacional Oxfam y su filial Oxfam México<sup>11</sup>.

Sirva lo anterior, para constatar la relevancia del aparato de gobierno mexicano dentro del rumbo del desarrollo del país, independientemente de los cambios de enfoque económico y político, así como los sectores de la población beneficiados (sectores de escasos recursos o élite económica, por ejemplo), condición que debe ser tomada en cuenta al momento de llevar a cabo un estudio sobre la política de preservación de los recursos naturales que, como se hizo notar anteriormente, se encuentra ligada no sólo en los hechos, sino también en nuestro marco constitucional, a las políticas de desarrollo económico y social del país.

De igual manera, otras disposiciones de la Constitución Mexicana se han constituido como referentes fundamentales para el diseño y la implementación de las políticas públicas urbanas y ambientales<sup>12</sup>, como el primer párrafo del artículo 25 que otorga al Estado (entendido como el gobierno) la “(...) rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable (...)”, así como para que

---

<sup>11</sup> En 2015, Oxfam México publicó un informe denominado *Desigualdad Extrema en México. Concentración del poder económico y político*, elaborado por el doctor en Economía por la Universidad de Harvard, Gerardo Esquivel, en el cual se expone de manera precisa el nivel de riqueza de los cuatro principales multimillonarios del país, con respecto a la riqueza nacional en términos del PIB, quienes resultan ser, además, beneficiados por actos u omisiones del estado mexicano. A partir de estos estudios, se constata que la riqueza de estos cuatro hombres, Carlos Slim, quien adquirió la empresa pública Telmex a partir de 1990, Germán Larrea y Alberto Baillères, concesionarios mineros, y Ricardo Salinas Pliego, quien adquirió a partir de 1992-1993 la empresa pública Imevisión (hoy Canal 13), representó entre 2011 y 2014 el 9% del PIB de México. Fuente: Gerardo Esquivel. *Desigualdad Extrema en México. Concentración del poder económico y político* (2015), estudio solicitado por Oxfam México. Ciudad de México, pp. 18 y 19.

<sup>12</sup> Las políticas públicas urbanas (principalmente vinculadas al desarrollo urbano) y las ambientales han sido objeto de diversas concepciones y prácticas a través de un proceso encaminado a la conformación de una visión integral cada vez más presente en el discurso académico y de algunas áreas de gobierno, lo que ha dado lugar a la utilización de un enfoque “urbano-ambiental” que implica un reconocimiento a la complejidad y la vinculación entre ambas esferas que se considera indispensable para lograr los objetivos de política pública de uno y otro ámbito. En el presente trabajo se hace referencia de manera selectiva a las políticas urbanas y ambientales, por un lado, o a las políticas urbano-ambientales, por otro, dependiendo del periódico histórico y el contexto de que se trate, pues no tendría sentido hablar de una política urbano-ambiental en una época del país en que una y otra línea de gobierno se encontraban notoriamente separadas, pero sí tiene sentido utilizarlo como referencia a políticas o regulaciones más recientes que contemplan, al menos parcialmente, este enfoque integral y tienden a lograr su vinculación en los hechos (tal es el caso de instituciones como la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México, creada en el año 2001, y de ordenamientos jurídicos como el Código Territorial para el Estado y los Municipios de Guanajuato, publicado en 2012, que establece como su objeto el “(...) ordenamiento y administración sustentable del territorio (...)”, incluyendo en un mismo texto legal regulaciones relacionadas con los usos de suelo, la densidad permitida para las construcciones y los instrumentos de conservación de ecosistemas como las áreas naturales protegidas; por mencionar dos ejemplos relevantes.



mediante una más justa distribución del ingreso y la riqueza, entre otros aspectos, "(...) permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales (...)".

Estas disposiciones jurídicas se vinculan, dentro del mismo texto constitucional, con dos derechos de la mayor relevancia para la preservación del ambiente y el correspondiente ordenamiento del territorio: el derecho a un medio ambiente sano y el derecho al agua, contenidos en los párrafos quinto y sexto del artículo 4º constitucional, que establecen lo siguiente:

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

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico, en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Como se observa dentro de los apartados de nuestra constitución expuestos hasta el momento, ésta contiene, con respecto a las materias ambiental y de desarrollo nacional, una serie de principios, pero también un conjunto de facultades concretas que permiten vislumbrar la materialización, en normas y procedimientos, de la política ambiental y del desarrollo. Una de las más específicas es la que contempla el párrafo tercero del artículo 27, que a la letra dice:

(...) se dictarán las medidas necesarias para **ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques**, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; **para preservar y restaurar el equilibrio ecológico**; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y **para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.**<sup>13</sup>

Esta es una de las facultades que desde la norma constitucional mexicana se establecen para la regulación del uso del suelo y la preservación de los ecosistemas y el equilibrio ecológico, que consiste en la posibilidad de que el Estado establezca las actividades que deben realizarse en ciertas zonas del

---

<sup>13</sup> Negritas propias.

territorio, de acuerdo con las diversas necesidades (conservación ecológica, desarrollo económico rural, crecimiento de los centros de población, etc.).

Desde esta pequeña parte de nuestra constitución se encuentra respaldada jurídicamente, por ejemplo, la política ambiental de la Ciudad de México que se decidió implementar desde las últimas décadas del siglo XX para establecer una zona del territorio destinada para la conservación ecológica y que se materializó en el año 2000 en el primer Programa General de Ordenamiento Ecológico de esta entidad federativa, estableciendo toda la zona del territorio de la ciudad que no podría ser objeto de un desarrollo de carácter urbano sino que debería sujetarse a la regulación de usos de suelo contenida en la normatividad ambiental (y no urbana, principalmente contenida en el Programa General de Desarrollo Urbano, la Ley de Desarrollo Urbano y los programas de desarrollo urbano de diversa naturaleza), bajo estrictos criterios de preservación ecológica y desarrollo rural que contrastan con los criterios tradicionales del desarrollo urbano que privilegian el crecimiento urbano y económico *per se*.

El conocimiento de este conjunto de elementos constitucionales es indispensable para comprender las pretensiones y los límites de la política en estas materias; sin embargo, aún falta conocer quiénes serán las autoridades encargadas de materializar, en normas jurídicas y posteriormente en la ejecución de políticas, todos estos principios y reglas constitucionales. Para ello, es necesario abordar algunos otros artículos de la Constitución Mexicana que disponen qué orden de gobierno será competente en cada área y que temas deberán ser distribuidos competencialmente entre los tres órdenes de gobierno, a través de las leyes que el Congreso de la Unión tiene la facultad de emitir.

### **2.1.1.3 Distribución de competencias a nivel constitucional**

La distribución de competencias en nuestro marco jurídico mexicano proviene, en primera instancia, de lo que establece nuestra norma constitucional, la cual puede asignar facultades a uno o más órdenes de gobierno en específico o, bien, puede disponer que las competencias de una materia sean distribuidas entre los distintos órdenes de gobierno a través de las leyes que emita el Congreso de la Unión. De esta manera, la Constitución Mexicana puede indicar que ciertas facultades corresponden al orden federal, al estatal, al municipal o al de la Ciudad de México (tomando en cuenta sus demarcaciones territoriales).

En caso de que una materia no se encuentre contemplada y asignada a la federación, se entiende que corresponde a los estados o a la Ciudad de México, de acuerdo con el artículo 124 constitucional, que señala:

**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

En el caso que nos ocupa, existen varias materias que deben ser contempladas, aunque algunas de ellas tengan una injerencia directa y otras indirecta: la planeación para el desarrollo, la regulación de los usos del suelo, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento de los recursos naturales, la prestación de servicios públicos vinculados al uso de recursos naturales o que tienen impacto sobre el medio ambiente, las actividades registrales, la obtención de ingresos derivados del dominio y las actividades inmobiliarias, entre otras, cuya distribución de competencias a nivel constitucional será expuesta a continuación, sin dejar de lado que esta distribución se desarrolla y complementa en las leyes generales, nacionales y federales.

Al respecto, el artículo 73 de la Constitución Mexicana establece todas las materias en las que el Congreso de la Unión tiene facultad para legislar, expresando en algunos casos ciertas orientaciones respecto la distribución de competencias, definiendo si éstas son de competencia de alguno de los órdenes de gobierno en específico o concurrentes entre los distintos órdenes.

En este sentido, se otorga al Congreso General la facultad de legislar “en toda la República” sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, energía eléctrica y energía nuclear, entre otros (fracción X); para dictar leyes sobre el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal (fracción XVII); para establecer contribuciones al aprovechamiento y explotación de los recursos naturales referidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27 (fracción XXIX, numeral 2), los cuales fueron mencionados en líneas anteriores; para expedir leyes que establezcan la concurrencia de los órdenes de gobierno en materia de asentamientos humanos, con el objeto de cumplir los fines contenidos en el tercer párrafo del artículo 27 (fracción XXIX-C), expuesto en párrafos anteriores; para la emisión de leyes en materia de planeación nacional para el desarrollo económico y social (fracción XXIX-D); para la expedición de leyes que establezcan las competencias concurrentes entre los órdenes de gobierno, de acuerdo con sus respectivas competencias, en materia de protección del ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico (fracción XXIX-G); para legislar sobre las competencias concurrentes en materia de acuacultura y pesca (fracción XXIX-L); para expedir leyes sobre la constitución, organización, funcionamiento y extinción de sociedades cooperativas y la concurrencia competencial de los distintos órdenes de gobierno en el fomento y el desarrollo sustentable de dichas actividades (fracción XXIX-N); para la emisión de “leyes generales reglamentarias que armonicen y homologuen la organización y el

funcionamiento” de los registros públicos inmobiliarios<sup>14</sup>, entre otros aspectos (fracción XXIX-R). Asimismo, se otorga a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo (Art. 74, fracción VII).

En cuanto a las materias en las que la constitución federal otorga facultades a la Ciudad de México, debe considerarse que, a diferencia de la manera en que ocurre con los estados y municipios, no se desglosan todas las facultades que debe tener la entidad federativa y sus respectivas Alcaldías. En el artículo 115 constitucional, dedicado a los estados y sus municipios, se disponen los servicios públicos que estarán a cargo de los municipios, como base de la organización político-administrativa de los estados (agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, servicio de limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, parques y jardines, etc.).

Sin embargo, el artículo 122 constitucional, referente a la Ciudad de México, se enfoca primordialmente a aspectos orgánicos, mencionando sólo tres esferas cuya competencia se consideró relevante asignar de manera explícita: la seguridad pública, que deberá estar a cargo de la persona titular de la jefatura de gobierno; el establecimiento de contribuciones a la propiedad inmobiliaria<sup>15</sup> (cuyas cuotas y tarifas serán propuestas por el poder ejecutivo local al Congreso de la Ciudad de México); y la coordinación administrativa a nivel metropolitano para la prestación de servicios públicos en las materias de asentamientos humanos, protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico, transporte, tránsito, agua potable y drenaje, seguridad pública y recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, a través de un Consejo de Desarrollo Metropolitano que acordó, en enero de 2019, llevar a cabo la elaboración de una ley de desarrollo metropolitano para el Valle de México, con la participación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y los gobiernos del Estado de México, Hidalgo y la Ciudad de México.

### **2.1.2 Marco nacional: leyes generales, nacionales y federales**

Dentro del ámbitos relacionados de manera más o menos directa con el medio ambiente y el desarrollo urbano, México cuenta con una larga lista de leyes de carácter general y nacional, como la Ley General de Salud (1984), la Ley de Aguas Nacionales (1992), la Ley Agraria (1992), la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001), la Ley General de Vida Silvestre (2002), la Ley General para la Prevención y Gestión

---

<sup>14</sup> En la Ciudad de México existe el Registro Público de la Propiedad y de Comercio (RPPC) como órgano adscrito a la Consejería Jurídica y de Servicios Legales, que tiene como las facultades para operar y administrar los servicios públicos registrales en materia inmobiliaria y recibir, calificar e inscribir los documentos que consignan los actos jurídicos que legalmente deban registrarse; lo cual la constituye como uno de los filtros gubernamentales en contra del desarrollo urbano ilegal, tanto en el suelo urbano como en el de conservación.

<sup>15</sup> Incluyendo su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las contribuciones basadas en el cambio de valor de los inmuebles y las derivadas de la prestación de servicios públicos a cargo de la ciudad.

Integral de los Residuos (2003), la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (2005), la Ley de Vivienda (2006), la Ley de Productos Orgánicos (2006), la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (2007), la Ley Federal de Sanidad Animal (2007), la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (2008), la Ley General de Cambio Climático (2012), la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (2013), la Ley de Energía Geotérmica (2014), la Ley de Hidrocarburos (2014), la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Ambiente (2014), la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en materia Energética (2014), la Ley de Transición Energética (2015)

Sin embargo, dentro de este cúmulo de normas jurídicas se encuentran aquellas que siendo expedidas por el Congreso de la Unión regulan los marcos jurídicos locales en materia de políticas de preservación de los recursos naturales y ordenamiento ecológico, incluido el de la Ciudad de México, como lo son la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente de 1988 (cuya reforma más reciente es de junio de 2018), la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano publicada en 2016 (sin reformas hasta la fecha) y la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable de 2018 (sin reformas) que abrogó la ley con el mismo nombre emitida en 2003.

Estos últimos ordenamientos, al ser de carácter general, distribuyen las competencias de cada una de sus materias entre los distintos órdenes de gobierno, debido a lo cual, tienen funge como marco regulador indirecto para las políticas en materia urbano ambiental en la Ciudad de México; en virtud de lo cual, en los siguientes párrafos se mencionan las facultades más relevantes contenidas en las tres principales leyes generales de la materia, referidas en el párrafo anterior.

### **2.1.2.1 Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA)**

#### **2.1.2.1.1 La LGEEPA como fenómeno socio-jurídico**

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) publicada en enero de 1988, que estuvo acompañada de las reformas constitucionales a los artículos 27 y 83, fue el primer instrumento legal a nivel nacional en México dedicado a la regulación ambiental desde el enfoque de la preservación ecológica. Antonio Azuela, quien además de ser sociólogo y jurista, ocupó el cargo de Procurador Federal de Protección al Ambiente del año 1994 al 2000, calificó a la LGEEPA como "(...) el acontecimiento más importante en la historia de la legislación ambiental mexicana o, para decirlo en términos de esta investigación, el hecho más importante en el proceso de *juridificación de la cuestión ambiental en México*" (Azuela, 2006, p. 157).

La mencionada ley constituye un referente fundamental para el sector ambiental en México por diversas razones, entre las que destaca su visión integradora en términos socioambientales reflejada en la

búsqueda del acoplamiento entre la esfera ecológica, como se le denominaba en la ley de entonces, y la esfera económica, a la que ha estado históricamente subordinada; para lo cual, dispuso como uno de sus objetos el establecimiento de las bases para “(...) El aprovechamiento racional de los elementos naturales de manera que sea compatible la obtención de beneficios económicos con el equilibrio de los ecosistemas” (Art. 1º, fracción V, de la LGEEPA vigente en 1988).

Por otra parte, manifestó la necesidad de conformar las bases para “(...) la concurrencia del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios, en la materia” (Art. 1º, fracción VII de la misma ley) y para la “(...) coordinación entre las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como la participación corresponsable de la sociedad, en las materias de este ordenamiento” (Art. 1º, fracción VIII de la ley); y, finalmente, se propuso abarcar, desde su posición, a distintos sectores de actividades con impactos ambientales directos, lo cual pretendió lograr a través de la integración de “(...) contenidos normativos que habían permanecido hasta entonces dispersos (...)” (Azuela, 2006, p. 157), la incorporación de “(...) figuras jurídicas novedosas para el derecho mexicano (...)” (Azuela, 2006, p. 157) y el reconocimiento de los ecosistemas no solamente como elementos susceptibles de afectaciones negativas (principalmente por contaminación), sino también de aprovechamiento, rompiendo esa barrera polarizante que impedía pensarlos más allá de la visión dicotómica de la naturaleza como algo que solamente podía ser susceptible de un uso ilimitado e indiscriminado o de un aislamiento total prácticamente imposible de alcanzar en un país en el que gran parte de los territorios que conservan sus ecosistemas naturales se encuentran poblados o son aprovechados por diversas comunidades. Este rompimiento permitiría que hubiera un mayor alcance en términos de regulación entre sectores económicos con impactos ambientales generalizados que no iban a desaparecer pero que sí podían disminuirse notoriamente, orientándolos hacia un aprovechamiento sustentable.

Al respecto, el Dr. Antonio Azuela señala que “hasta entonces, la legislación ambiental se restringía casi exclusivamente al tema de la contaminación, mientras que la regulación del aprovechamiento de los recursos naturales se había dado por ordenamientos de carácter sectorial” (Azuela, 2006, p. 187), lo cual, inclinaba la balanza de las decisiones en materia del uso de los recursos naturales en función de intereses distintos a los del enfoque ambiental o ecológico.

En este sentido, Azuela calificó a la LGEEPA como la primera colonización del campo jurídico por parte del campo ambiental, al haber sido capaz de “(...) transferir algunos de sus temas al campo del derecho (...)” (Azuela, 2006, p. 158); ante lo cual, no sería erróneo advertir que simultáneamente se abrió un camino hacia la colonización de otros campos inmersos en la esfera jurídica (la economía, el desarrollo urbano, el turismo, entre otros), desde la esfera ambiental, sirviéndose del campo del derecho.

De manera notoria, cada paso que el campo ambiental da en el terreno del derecho para la integración de las diversas materias en concordancia con el enfoque ambiental, impone a las demás esferas la necesidad de retroceder o reestructurarse y ceder parte de su influencia en las decisiones al sector ambiental, sin dejar de lado el vínculo permanente entre la formalidad jurídica y la realidad social, política y económica del derecho.

En el mismo texto, Azuela realizó un análisis de la LGEEPA de 1988, haciendo uso de un conjunto de herramientas conceptuales planteadas por Manuel Atienza y Javier Ruiz Manero en *Las piezas del Derecho, Teoría de los enunciados jurídicos*, a través de lo que estos autores denominaron “definiciones”, “reglas del mandato” (dentro de las cuales Azuela engloba a los principios y a las reglas en sentido estricto) y “reglas que confieren poder” (procedimientos); a partir de lo cual, expuso algunas conclusiones.

Sobre las definiciones, señala la existencia de “(...) un afán conceptualizador que incluyó en el texto de la ley una larguísima serie de pronunciamientos que resultan inocuos para una mentalidad pragmática” (Azuela, 2006, p. 205)<sup>16</sup> y que dichas definiciones eran el elemento que otorgaba legitimidad a la legislación ambiental, al establecer la definición del problema que se dirimía en el campo ambiental (Prfr. Azuela, 2006); mientras que identifica en el contenido de las mismas un reflejo de la transformación en las concepciones sobre el territorio propias de la época postrevolucionaria, al trasladar el foco de atención de la idea de “nación” a la de “sociedad” (civil), así como una “(...) forma de conceptualizar los recursos naturales, que ahora aparecen acompañados de la idea de ecosistemas (...)” (Azuela, 2006, p. 206), con lo cual, “(...) va perdiendo terreno la concepción instrumental que ve a la naturaleza como un conjunto de recursos que están sujetos, en el mejor de los casos, a un aprovechamiento racional” (Azuela, 2006, p. 206) y, finalmente:

(...) la exclusión del proceso de urbanización de la agenda ambiental, para dejarla en el campo de otra ley y de otro sector de la administración pública. La fantasía más o menos implícita del retorno a un modo de vida no urbano se traduce, en la agenda ambiental, en

---

<sup>16</sup> El título de este libro escrito por Azuela (*Visionarios y pragmáticos*), hace referencia a dos posiciones que desde el punto de vista del sociólogo, han sido asumidas en ciertos momentos por los actores que participan en el campo ambiental, de acuerdo al posicionamiento que toman con base en sus *habitus* (en términos de Pierre Bourdieu) y otras condiciones. “La disposición visionaria es aquella donde la preocupación ambiental es parte de una visión más amplia de la sociedad y su relación con la naturaleza...Quizá su rasgo más fuerte sea la tendencia a reconocer como válidas sólo aquellas iniciativas que puedan ser explícitamente articuladas a un proyecto de cambio social más amplio y/o a una reunificación del mundo de la vida” (Azuela, 2006, p. 80). Mientras que la visión pragmática “reconoce como válida una definición acotada de la cuestión ambiental...Pondera las iniciativas (en forma aislada) de acuerdo con sus efectos prácticos [y] Acepta la fragmentación (ir por partes)” (Azuela, 2006, p. 81).

tratar de salvar lo que aún queda y en una negación sistemática de que el ambiente en el que vivimos la mayoría no es otra cosa que el medio urbano” (Azuela, 2006, p. 207).

Respecto de los principios y reglas, observó un “(...) afán de los actores por crear un orden completo, así como la enorme dificultad para lograrlo”, reflejado en una serie de problemas relacionados con la fragmentación del derecho ambiental:

(...) en el caso de la contaminación, prevalece a imposibilidad de la ciencia para dar el recetario completo que algunos anhelan; al regular el aprovechamiento de los recursos naturales, la indeterminación sobre la propiedad de los mismos aparece como un problema que, al no estar resuelto, envía a un segundo plano los grandes dilemas de la normatividad ambiental; cuando se trata de las transformaciones al territorio, además de los dos problemas anteriores aparecen temas como las connotaciones que un pedazo de territorio puede tener para una determinada comunidad (el paisaje como fenómeno cultural), así como los conflictos de competencia entre órdenes de gobierno (Azuela, 2006, p. 208)

En relación con los procedimientos, Antonio Azuela hace notar que “(...) en la LGEEPA de 1988, el tema de los procedimientos aún desempeñaba un papel secundario” (Azuela, 2006, p. 209), al mantener la separación entre las normas sustantivas y las de aplicación, dentro de la estructura de la ley, replicando procedimientos administrativos preexistentes y generando espacios para la discrecionalidad (Prfr. Azuela, 2006); al grado de que la creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) no requirió de ninguna modificación a la ley, convirtiendo a la LGEEPA en un marco general que respaldaba la creación de reglas posteriores; lo cual atribuye a que “(...) la creencia de que la aplicación de la ley es un asunto meramente instrumental, muy propia de la mentalidad visionaria, impidió reconocer que es en los procedimientos donde se juega la posibilidad de generar soluciones razonables” (Azuela, 2006, p. 209); aunado a lo cual, resalta la sobrecarga que tuvo el poder ejecutivo a nivel federal, en relación con las responsabilidades de las entidades federativas y los municipios en la materia.

Habiendo expuesto las características generales de la LGEEPA, a continuación, se desglosan las características más importantes en cuestión de contenido, respecto de su objeto y la distribución de competencias.

#### **2.1.2.1.2 Definiciones de la LGEEPA**

Debido al carácter general que tiene la LGEEPA en el ámbito de la regulación ambiental en nuestro país, es necesario señalar algunas de las definiciones más relevantes que establece con respecto a los temas sustantivos que forman parte de su objeto, las cuales al originarse en la literatura científica sufren interesantes transformaciones, más o menos intensas, al ser plasmadas al interior de un texto legal;



fenómeno sumamente interesante que refleja un conjunto de posturas y pretensiones por parte de quienes elaboran la norma jurídica y aquellos que influyeron en su contenido y redacción.

En cuanto a las definiciones básicas, en el artículo 3º se define al “ambiente” como: “El conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados”<sup>17</sup>

De la anterior definición pueden extraerse dos elementos importantes que proporcionan una orientación para diferenciar al “ambiente” al que se refiere precisamente el campo ambiental, particularmente en el ámbito legal, frente a todo aquello que nos rodea y que podríamos considerar parte del ambiente pero que no es objeto de este campo. El primero de ellos se refiere a la función que cumplen sus elementos para posibilitar de diversas formas la existencia y el desarrollo de los seres vivos. El segundo de ellos consiste en la expresión dicotómica que se realiza de los seres humanos frente a los “demás organismos vivos”, que paradójicamente procura enfatizar la visión integral que se plantea tener de la naturaleza, reflejando un ánimo anti-antrópocéntrico.

En este mismo sentido, el desarrollo sustentable y el equilibrio ecológico, bases fundamentales de la ley referida, son definidos de la siguiente manera:

**XI. Desarrollo Sustentable:** El proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.<sup>18</sup>

**Equilibrio ecológico:** La relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.<sup>19</sup>

Estos dos conceptos fundamentales constituyen la base principal de la política ambiental, en virtud de que establecen con claridad cuáles son sus pretensiones en términos de regulación: que el aprovechamiento de los recursos se realice de una *manera* sustentable para no comprometer las complejas interrelaciones existentes entre los componentes ecológicos, para garantizar las necesidades

---

<sup>17</sup> Artículo 3º fracción I de la LGEEPA.

<sup>18</sup> Artículo 3º fracción XI de la LGEEPA.

<sup>19</sup> Artículo 3º fracción XIV de la LGEEPA.

de las generaciones futuras, dejando abierto un marco para la definición de regulaciones específicas con base en criterios técnicos.

Lo anterior, conduce a la siguiente definición, relativa al “aprovechamiento sustentable”, conceptualizado como: “La utilización de los recursos naturales en forma que se respete la integridad funcional y las capacidades de carga de los ecosistemas de los que forman parte dichos recursos, por periodos indefinidos”<sup>20</sup>

A través de ella se reitera el carácter nodal que tiene la “función” en la importancia del ambiente, restringiendo las actividades de aprovechamiento del mismo a todas aquellas que no impacten negativamente en su funcionalidad; y se introduce la idea de “capacidad de carga”, como uno de los primeros instrumentos para otorgar concreción y operatividad al marco regulatorio ambiental, toda vez que la capacidad de carga ha sido utilizada como un criterio más o menos claro para establecer limitaciones a las actividades que se realizan en ciertas zonas, en función de la capacidad que tienen los ecosistemas para resistir y recuperarse de dichos impactos sin comprometer su existencia y desarrollo, la cual, de acuerdo con el Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales de México (SNIARN), ha sido definida como la “(...) estimación de la tolerancia de un ecosistema al uso de sus componentes, tal que no rebase su capacidad de recuperarse en el corto plazo sin la aplicación de medidas de restauración o recuperación para restablecer el equilibrio ecológico”<sup>21</sup>

La capacidad de carga se ha traducido en restricciones concretas en términos de: número de embarcaciones permitidas en un cierto tiempo dentro de las zonas de pesca, número de turistas permitidos en un lapso de tiempo dentro de una zona turística, entre otras restricciones, dependiendo de las necesidades del sitio.

Otro de los instrumentos de regulación que, al igual la capacidad de carga, ha sido desarrollado a través de estudios técnicos derivados de los programas de manejo de las distintas zonas reguladas, es el “límite de cambio aceptable, el cual, en principio, no tiene como objeto la intensidad del uso (entendiéndose como temporal o intermitente) del territorio, sino los límites a su transformación en el largo plazo, definiéndose como la:

Determinación de la intensidad de uso o volumen aprovechable de recursos naturales en una superficie determinada, a través de un proceso que considera las condiciones deseables, en cuanto al grado de modificación del ambiente derivado de la intensidad de impactos ambientales que se

---

<sup>20</sup> Artículo 3º fracción III de la LGEEPA.

<sup>21</sup> Glosario de Biodiversidad del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales de México (SNIARN), disponible en:

[http://aplicaciones.semarnat.gob.mx/estadisticas/compendio2010/10.100.13.5\\_8080/ibi\\_apps/WFServletcf17.html](http://aplicaciones.semarnat.gob.mx/estadisticas/compendio2010/10.100.13.5_8080/ibi_apps/WFServletcf17.html).

consideran tolerables, en función de los objetivos de conservación y aprovechamiento, bajo medidas de manejo específicas. Incluye el proceso permanente de monitoreo y retroalimentación que permite la adecuación de las medidas de manejo para el mantenimiento de las condiciones deseables, cuando las modificaciones excedan los límites establecidos.<sup>22</sup>

En realidad, estos dos instrumentos definidos en la LGEEPA se interrelacionan de una manera que dificulta su separación; pues, el uso de los componentes de un ecosistema (regulado por la capacidad de carga) genera impactos acumulativos que provocan su transformación y se vinculan directamente con los límites de cambio aceptable. Este conocimiento es particularmente relevante cuando se abordan actividades o fenómenos que impactan de manera regular o permanente algún ecosistema, como es el caso de los asentamientos humanos irregulares sobre el Suelo de Conservación; pues, al igual que sucede con la evaluación de los impactos por construcciones y actividades en el suelo urbano, aún no se desarrollan mecanismos prácticos para el seguimiento, valoración y atención de los impactos acumulativos derivados de los materiales introducidos, los contaminantes generados y la fragmentación de los espacios naturales.

Otro de los aspectos que deben resaltarse en el marco de las definiciones legales en materia ambiental se relaciona con el establecimiento del objeto de protección y la elaboración de criterios para el desarrollo de las decisiones y prácticas para las autoridades; pues, como se verá más adelante, una de las particularidades del campo ambiental y, específicamente, del derecho ambiental, es que en muchas ocasiones no pretende establecer prohibiciones determinantes con respecto a fines o actividades, como sucedería, por ejemplo, si se tratara de regulaciones en materia civil, mercantil o penal, en las cuales se definen desde un inicio las conductas prohibidas y permitidas.

Por el contrario, en el campo ambiental, se pretende reubicar a las diversas actividades en una lógica ambiental y sustentable, por lo cual, no se parte de la prohibición o permisión de conductas (aunque ello sea necesario en etapas posteriores), sino de la disposición de límites o maneras que deben respetarse para llevar a cabo las acciones dentro de los diversos ámbitos comerciales, industriales, de consumo de bienes y servicios, entre otros.

---

<sup>22</sup> Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). “Componente de estudios técnicos para el manejo de ANP” de los *Términos de referencia para solicitar los conceptos de apoyo de la convocatoria publicada el 22 de abril de 2019. Programa para la protección y restauración de ecosistemas y especies en riesgo (Prorest) 2019*. (2019). Ciudad de México: Conanp.

En este sentido, la LGEEPA contempla a los “criterios ecológicos”, como instrumentos de política ambiental basados en los lineamientos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo y los demás programas correspondientes:

**Criterios ecológicos:** Los lineamientos obligatorios contenidos en la presente Ley, para orientar las acciones de preservación y restauración del equilibrio ecológico, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la protección al ambiente, que tendrán el carácter de instrumentos de la política ambiental.<sup>23</sup>

Dichos criterios, complementan los principios contenidos en el artículo 15 de la LGEEPA que son obligatorios en materia de política ambiental, entre los cuales se encuentra la obligación para quienes realicen actividades que afecten al ambiente de prevenir, minimizar y, en su caso, reparar los daños causados, así como de considerar los criterios de preservación y restauración del equilibrio ecológico en la regulación de los campos económico y social, buscar el mejoramiento del entorno natural en los asentamientos humanos y considerar a la eliminación de la pobreza como un elemento necesario para el desarrollo sustentable; principios que guardan estrecha relación con el fenómeno estudiado en el presente trabajo.

Finalmente, una de las definiciones más relevantes para los fines del presente trabajo es la que se refiere al ordenamiento ecológico, pues éste se describe como un instrumento de política pública dirigido al uso del suelo y las actividades productivas que se realizan en él, para lograr que éstas sean compatibles con el desarrollo sustentable, lo cual se expresa de la siguiente manera:

**Ordenamiento ecológico:** El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos.<sup>24</sup>

Este instrumento es uno de los más importantes para la política ambiental, debido a que no solamente regula los tipos de actividades a realizarse, sino que busca anticiparse a su concreción y abordarlos de manera integral, por lo que, formalmente, constituye un mecanismo preventivo en materia ambiental, que pretende guiar el desarrollo hacia la disminución de impactos ambientalmente negativos. Como ya se ha mencionado, en el caso de la Ciudad de México, el ámbito de aplicación de este tipo de ordenamiento está claramente delimitado en términos de la clasificación entre el suelo urbano y el Suelo de Conservación, correspondiéndole la regulación de actividades en este último territorio; división que ha producido diversos beneficios (como la clara determinación de que más de la mitad del territorio se

---

<sup>23</sup> Artículo 3º fracción X de la LGEEPA.

<sup>24</sup> Artículo 3º fracción XXIV de la LGEEPA.

encuentra excluido de la urbanización más intensa y es regulado por normas jurídicas y autoridades con objetivos ambientales) pero también ha generado dificultades derivada de la falta de vinculación entre la regulación y las prácticas administrativas de carácter ambiental y las enfocadas al desarrollo urbano, lo cual termina por impactar en el Suelo de Conservación, derivado de la expansión urbana y la invasión de la jurisdicción ambiental por parte de autoridades interesadas primordialmente en el crecimiento urbano y económico.

### **2.1.2.1.3 Distribución competencial en la LGEEPA**

La LGEEPA, en su artículo 4°, reitera que las materias objeto de su regulación son de carácter general y por lo tanto sus competencias se distribuyen entre los distintos órdenes de gobierno, mencionando que lo concerniente a la protección forestal, también será regulado por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable:

**ARTICULO 4o.-** La Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales.

La distribución de competencias en materia de regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de los recursos forestales y el suelo, estará determinada por la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

En el artículo 6° de la LGEEPA se dispone que las atribuciones de la federación en la materia serán ejercidas a través de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), con el apoyo de la Secretaría de Marina (Semar) y de la Defensa Nacional (Sedena), cuando se requiera, en coordinación con las dependencias necesarias. Dichas atribuciones están contempladas en el artículo 5° de la ley, entre las cuales cabe resaltar las siguientes:

- I. La formulación y conducción de la política ambiental nacional;
- II. La aplicación de los instrumentos de la política ambiental previstos en esta Ley, en los términos en ella establecidos, así como la regulación de las acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realicen en bienes y zonas de jurisdicción federal;
- (...)
- V. La expedición de las normas oficiales mexicanas y la vigilancia de su cumplimiento en las materias previstas en esta Ley;

VI. La regulación y el control de las actividades consideradas como altamente riesgosas, y de la generación, manejo y disposición final de materiales y residuos peligrosos para el ambiente o los ecosistemas, así como para la preservación de los recursos naturales, de conformidad con esta Ley, otros ordenamientos aplicables y sus disposiciones reglamentarias;

(...)

IX. La formulación, aplicación y evaluación de los programas de ordenamiento ecológico general del territorio y de los programas de ordenamiento ecológico marino a que se refiere el artículo 19 BIS de esta Ley;

X. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes;

XI. La regulación del aprovechamiento sustentable, la protección y la preservación de las aguas nacionales, la biodiversidad, la fauna y los demás recursos naturales de su competencia;

XII. La regulación de la contaminación de la atmósfera, proveniente de todo tipo de fuentes emisoras, así como la prevención y el control en zonas o en caso de fuentes fijas y móviles de jurisdicción federal;

(...)

XIV. La regulación de las actividades relacionadas con la exploración, explotación y beneficio de los minerales, substancias y demás recursos del subsuelo que corresponden a la nación, en lo relativo a los efectos que dichas actividades puedan generar sobre el equilibrio ecológico y el ambiente;

(...)

XVII. La integración del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales y su puesta a disposición al público en los términos de la presente Ley;

(...)

XIX. La vigilancia y promoción, en el ámbito de su competencia, del cumplimiento de esta Ley y los demás ordenamientos que de ella se deriven;

XX. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más entidades federativas;

XXI. La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático (...)<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Artículo 6° de la LGEEPA.

Asimismo, en los artículos 7° y 8° de la LGEEPA se señalan las atribuciones que tienen las entidades federativas<sup>26</sup> y los municipios (o demarcaciones territoriales de la Ciudad de México) en la materia, respectivamente.

Con respecto a las atribuciones de las entidades federativas, a continuación, se indican las más importantes:

I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal;

II. La aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal, en las materias que no estén expresamente atribuidas a la

Federación;

III. La prevención y control de la contaminación atmosférica generada por fuentes fijas que funcionen como establecimientos industriales, así como por fuentes móviles, que conforme a lo establecido en esta Ley no sean de competencia Federal;

IV. La regulación de actividades que no sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149 de la presente Ley;

V. El establecimiento, regulación, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas previstas en la legislación local, con la participación de los gobiernos municipales;

VI. La regulación de los sistemas de recolección, transporte, almacenamiento, manejo, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos e industriales que no estén considerados como peligrosos de conformidad con lo dispuesto por el artículo 137 de la presente Ley;

(...)

IX. La formulación, expedición y ejecución de los programas de ordenamiento ecológico del territorio a que se refiere el artículo 20 BIS 2 de esta Ley, con la participación de los municipios respectivos;

X. La prevención y el control de la contaminación generada por el aprovechamiento de las sustancias no reservadas a la Federación, que constituyan depósitos de naturaleza similar a los componentes de los terrenos, tales como rocas o productos de su descomposición que sólo puedan utilizarse para la fabricación de materiales para la construcción u ornamento de obras;

---

<sup>26</sup> Aunque en el artículo 7° se hace referencia a los estados y en el 8° a los municipios, en el artículo 9° de la LGEEPA se señala que la Ciudad de México cuenta con las atribuciones asignadas a los estados, mientras que sus demarcaciones territoriales tienen competencia en aquellas establecidas para los municipios.

XI. La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más municipios;

XII. La participación en emergencias y contingencias ambientales, conforme a las políticas y programas de protección civil que al efecto se establezcan;

(...)

XIV. La conducción de la política estatal de información y difusión en materia ambiental;

(...)

XVI. La evaluación del impacto ambiental de las obras o actividades que no se encuentren expresamente reservadas a la Federación, por la presente Ley y, en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35 BIS 2 de la presente Ley;

XVII. El ejercicio de las funciones que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les transfiera la Federación, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de este ordenamiento;

(...)

XX. La atención coordinada con la Federación de asuntos que afecten el equilibrio ecológico de dos o más Entidades Federativas, cuando así lo consideren conveniente las Entidades Federativas respectivas (...)<sup>27</sup>

En cuanto a las facultades municipales, a continuación se enuncian las más relevantes:

I. La formulación, conducción y evaluación de la política ambiental municipal;

(...)

VI. La aplicación de las disposiciones jurídicas relativas a la prevención y control de la contaminación por ruido, vibraciones, energía térmica, radiaciones electromagnéticas y lumínica y olores perjudiciales para el equilibrio ecológico y el ambiente, proveniente de fuentes fijas que funcionen como establecimientos mercantiles o de servicios, así como la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones que, en su caso, resulten aplicables a las fuentes móviles excepto las que conforme a esta Ley sean consideradas de jurisdicción federal;

VII. La aplicación de las disposiciones jurídicas en materia de prevención y control de la contaminación de las aguas que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado de los

---

<sup>27</sup> Artículo 7° de la LGEEPA.



centros de población, así como de las aguas nacionales que tengan asignadas, con la participación que conforme a la legislación local en la materia corresponda a los gobiernos de los estados;

(...)

IX. La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o a los Estados en la presente Ley;

(...)

XIV. La participación en la evaluación del impacto ambiental de obras o actividades de competencia estatal, cuando las mismas se realicen en el ámbito de su circunscripción territorial;

XV. La formulación, ejecución y evaluación del programa municipal de protección al ambiente (...) <sup>28</sup>

Por otra parte, el artículo 11 de la LGEEPA contempla la posibilidad de que la Federación, por conducto de la Semarnat, suscriba convenios o acuerdos de coordinación para que las autoridades de las entidades federativas (en su caso, con la participación de los municipios o demarcaciones territoriales) asuman algunas de las atribuciones federales como, como la administración y vigilancia de las áreas naturales protegida federales, la protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestres, y los recursos forestales, y la inspección y vigilancia del cumplimiento de la LGEEPA y sus leyes derivadas.

### **2.1.2.2 La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano**

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDA) fue emitida en el mes de noviembre de 2016, en sustitución de la Ley General de Asentamientos Humanos de 1993, y tiene como objetivo principal el establecimiento de las regulaciones para el ordenamiento del territorio en todo el país y la concurrencia de las competencias de los distintos órdenes de gobierno en la materia.

Una de las definiciones más relevantes de esta Ley para la temática estudiada es la de “zonificación”, referida como “la determinación de las áreas que integran y delimitan un territorio; sus aprovechamientos predominantes y las Reservas, Usos de suelo y Destinos, así como la delimitación de las áreas de Crecimiento, Conservación, consolidación y Mejoramiento;” (Art. 3 fracción XXXVIII, LGAHOTDU); en otras palabras, los usos que legalmente puede tener una parte específica del territorio, lo cual se traduce

---

<sup>28</sup> Artículo 8° de la LGEEPA.

en una serie de actividades permitidas y, en ocasiones, también aquellas que están explícitamente prohibidas.

En el caso del Suelo de Conservación de la Ciudad de México, los distintos usos de suelo contemplados en la zonificación por el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, constituyen la principal restricción legal a las conductas realizadas por los asentamientos humanos irregulares, pues los usos permitidos privilegian la conservación y el aprovechamiento rural sustentable, restringiendo actividades y formas de urbanización con mayores niveles de densidad e impacto en el ambiente.

La LGAHOTDU también contempla una serie de principios obligatorios en la planeación, regulación y gestión de asentamientos humanos, entre los cuales se encuentran dos que están directamente ligados a la política ambiental de contención de asentamientos humanos irregulares sobre el Suelo de Conservación. En el artículo 4, fracción I, de la LGAHOTDU, se establece al derecho a la ciudad como el primer principio en la materia, el cual se enuncia como el derecho de todos los habitantes de un asentamiento humano o centros de población al acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos constitucionales y los tratados internacionales en la materia suscritos por México.

Además, en la fracción IX del citado artículo, se expone el principio de la sustentabilidad ambiental, a partir del cual, se debe promover prioritariamente el uso racional del agua y de los recursos naturales renovables y no renovables, con el fin de evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus necesidades; así como evitar rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas y buscar que el crecimiento urbano ocurra sobre suelos agropecuarios de alta calidad, áreas naturales protegidas o bosques.

Por su parte, el artículo 10 de la misma Ley, establece en sus fracciones XI, XXII y XXIV, que es competencia de las entidades federativas intervenir en la prevención, control y solución de los asentamientos humanos irregulares, prevenir y evitar la ocupación de asentamientos humanos en zonas de riesgo y realizar acciones en materia de gestión del suelo y conservación del patrimonio natural.

## **2.2. La política pública local en materia urbano-ambiental para los asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación: alcances, retos y oportunidades desde la perspectiva del derecho a la ciudad**

### **2.2.1 Alcances de la política pública urbano-ambiental de la ciudad de México ante los asentamientos urbanos irregulares en Suelo de Conservación**

La política pública de la Ciudad de México en materia urbana-ambiental, en relación con el ordenamiento territorial de la ciudad y los impactos ambientales de las diversas actividades, encuentra su diseño

jurídico-institucional en la Ley Ambiental de Protección a la Tierra para el Distrito Federal (LAPTF), la Ley de Aguas para el Distrito Federal (LA), la Ley de Residuos del Distrito Federal (LRSDF), la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDU), y sus reglamentos correspondientes; así como en el Programa General de Ordenamiento Ecológico (PGOE), el Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) y los demás programas de desarrollo urbano existentes (programas delegacionales de desarrollo urbano y programas parciales de desarrollo urbano)<sup>29</sup>.

### **2.2.1.1 Marco institucional de la zonificación**

En primer lugar, la LAPTF define al ordenamiento ecológico como la “(...) regulación ambiental obligatoria respecto de los usos del suelo fuera del suelo urbano, del manejo de los recursos naturales y la realización de actividades para el Suelo de Conservación y barrancas integradas a los programas de desarrollo urbano”<sup>30</sup>, mientras que establece los criterios para la delimitación del territorio clasificado como Suelo de Conservación, al definirlo como: “Las zonas que por sus características ecológicas proveen servicios ambientales necesarios para el mantenimiento de la calidad de vida de los habitantes del Distrito Federal y cuyas poligonales están determinadas por el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal”.<sup>31</sup>

Asimismo, al definir a su parte complementaria dentro del territorio, el suelo urbano, la LAPTF plantea también un criterio de exclusión para éste, al considerar que el suelo urbano será toda aquella parte del territorio que además de cumplir con las características de infraestructura, equipamiento y servicios, no esté contemplado como Suelo de Conservación, como se hace notar en la conceptualización del suelo urbano que realiza la propia ley, como:

Las zonas a las que el Programa General de Desarrollo Urbano clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y que no se encuentren clasificadas como Suelo de Conservación de acuerdo con el Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal, salvo los cascos urbanos de los poblados rurales.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> Una de las críticas más severas a la política de desarrollo urbano de la Ciudad de México en los últimos años ha sido la falta de claridad y delimitación en el contenido de los programas de desarrollo urbano, los cuales, en teoría y de acuerdo con el marco legal, deberían apegarse a los programas generales y las leyes en materia ambiental y urbana; sin embargo, debido a la falta de restricción en la creación, diseño y aplicación de programas de desarrollo urbano de carácter parcial (para zonas específicas como colonias u otras regiones) y otros instrumentos que en los hechos funcionan como “creadores” de regulación para el desarrollo urbano, éstos han contravenido en diversos casos constatados por ciudadanos y las autoridades de vigilancia, a posteriori, lo establecido por las propias leyes y programas generales en la materia, violando la jerarquía legal e imponiendo restricciones a la planeación integral.

<sup>30</sup> Artículo 5 de la LAPTF.

<sup>31</sup> Artículo 5 de la LAPTF.

<sup>32</sup> Artículo 5 de la LAPTF.

Al leer la definición (legal) de estas dos zonas del territorio de la ciudad, suelo urbano y de conservación, lógicamente se entiende que debe existir congruencia entre la delimitación que cada uno de los programas generales (en materia ecológica y urbana) establecen para sus espacios; pero, además, se da prioridad al Programa General de Ordenamiento Ecológico, al establecer que las zonas urbanas son las establecidas por el Programa General de Desarrollo Urbano al contar con las características urbanas necesarias *y no estar previamente clasificadas como Suelo de Conservación* por el programa correspondiente.

De la anterior clasificación general del territorio resulta que, de acuerdo con los estudios realizados hace más de 18 años para elaborar el PGOE vigente<sup>33</sup>, el 59% del territorio de la Ciudad de México (88,442 hectáreas) está clasificado como Suelo de Conservación, mientras que el 41% restante corresponde a suelo urbano. Ello, a pesar de que el PGDU vigente en esa época establecía un menor número de hectáreas de Suelo de Conservación, lo cual ameritó que en el PGOE, publicado el 1 de agosto del 2000, se realizara una aclaración sobre el número de hectáreas ocupadas por el Suelo de Conservación, en el sentido de que:

De acuerdo con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su versión de 1996, la clasificación del suelo del Distrito Federal comprende dos grandes dimensiones: la correspondiente al suelo urbano y la que se refiere al suelo para la conservación. El Suelo de Conservación ocupa una extensión de 85,554 ha, ubicadas en ocho delegaciones (...)<sup>34</sup>

Sin embargo:

Con base en análisis geográficos, se ha determinado que el Suelo de Conservación se extiende en 88,442 ha, principalmente en la región sur-surponiente del Distrito Federal. Abarca nueve delegaciones políticas (...) <sup>35</sup>

Lo anterior, fue una primera muestra de la dificultad que ha existido para alcanzar una congruencia con respecto a la regulación y aplicación de la ley en ambos tipos de suelo, principalmente en las zonas limítrofes, dando generalmente como resultado de facto, la disminución y/o deterioro del Suelo de Conservación, frente a la dinámica de expansión urbana que, a diferencia de la de ordenación ecológica, no requiere de una constante atención del gobierno para reproducirse, dentro o fuera de la ley.

Dicho lo anterior, la principal restricción que establecen las leyes para el uso del territorio de Suelo de Conservación se refiere a la prohibición de urbanizar dichas zonas bajo esquemas distintos a los de las

---

<sup>33</sup> El cual no ha sido objeto de ninguna modificación, aunque existe la obligación de revisar y, en su caso, actualizar cada tres años el PGOE, según lo que dicta el artículo 33 de la LAPTDF.

<sup>34</sup> Apartado IV-D del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

<sup>35</sup> Apartado IV-D del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal.

actividades rurales sustentables y la conservación, lo cual se hace explícito en diversos artículos de la LAPTF, como se observa en el artículo 27 Bis:

ARTÍCULO 27 Bis.- En el Distrito Federal, los Programas de Desarrollo Urbano se elaborarán atendiendo, además de las disposiciones jurídicas aplicables, los siguientes criterios:

I. El cumplimiento y observancia del Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal;

(...)

III. La preservación de las áreas rurales, de uso agropecuario y forestal, y en general de áreas existentes en Suelo de Conservación, *evitando su fraccionamiento para fines de desarrollo urbano*;

(...)

VI. La preservación de las áreas verdes existentes, *evitando ocuparlas con obras o instalaciones que se contrapongan a su función*.

Este conjunto de regulaciones y criterios se traducen, en el PGOE, en la existencia de una zonificación que establece ocho usos de suelo permitidos en el territorio del Suelo de Conservación (también llamadas zonas o unidades ambientales), enunciados en la siguiente tabla:

<b>CUADRO 2. Zonificación y características del Suelo de Conservación en la Ciudad de México</b>		
<b>Uso de suelo</b>	<b>Características<sup>36</sup></b>	<b>Regiones y extensión</b>
<b>Agroecológica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El sistema agroecológico reconoce el predominio de actividades agropecuarias tradicionales con una orientación e integración de técnicas apropiadas para mejorar la calidad y el rendimiento productivo. Las características productivas agroecológicas se reconocen en amplias zonas del Suelo de Conservación en las cuales se fomenta la sustitución de sustancias y tecnologías que afectan negativamente la capacidad física y productiva del</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Todas las alcaldías con Suelo de Conservación, especialmente en Milpa Alta, Xochimilco y Tlalpan.</li> <li>14,056.2 ha (15.9% del SC).</li> </ul>

<sup>36</sup> La columna de "Características" incluye para cada "zona" dos tipos de descripciones. En la primera se citan textualmente las características generales de cada zona, tomadas de: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) y Secretaría del Medio Ambiente (Sedema). *Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del Distrito Federal*. (2012). Ciudad de México: PAOT y Sedema, p. 88; documento en el que se plasmaron los análisis realizados del PGOE y diversos aspectos del Suelo de Conservación de la ciudad. Mientras que en la segunda se reproducen las pretensiones y restricciones generales que el PGOE establece para cada tipo de zona, en términos de actividades.

	<p>suelo y de los recursos naturales, por alternativas ambientalmente amigables empleadas tradicionalmente.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Áreas con alto potencial para el desarrollo de actividades productivas agrícolas y pecuarias; se deberán evitar prácticas que alteren la capacidad física y productiva del suelo y los recursos naturales; se deberán ejecutar técnicas de conservación del suelo y agua; se promoverá el uso de composta y abonos orgánicos, evitando al máximo el uso de productos químicos.</li> </ul>	
<b>Agroecológica Especial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esta zonificación abarca las zonas chinamperas y los humedales de Xochimilco y Tláhuac. Debido a su vulnerabilidad, en estas áreas se aplica una regulación especial a fin de conservar sus características ecológicas tradicionales y culturales.</li> <li>• Se aplica una regulación especial a fin de conservar los terrenos por sus valores ecológicos, tradicionales y culturales. Se debe fomentar la continuidad de los sistemas de manejo tradicionales; el mantenimiento de la hidrodinámica, prohibiendo la interrupción del flujo y comunicación de los canales, y la reducción al máximo del uso de productos químicos, para evitar la contaminación del suelo y agua.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas chinamperas y de humedales de las Alcaldías Xochimilco y Tláhuac.</li> <li>• 3,114.5 ha (3.5% del SC).</li> </ul>
<b>Agroforestal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas preferentemente forestales, de transición entre el bosque y terrenos agropecuarios. En estas zonas se fomenta el uso múltiple del suelo a través de actividades agrícolas, silvícolas, frutícolas, de pastoreo y <i>agrosilvopastoriles</i>.</li> <li>• Zona de transición entre el bosque y las tierras de cultivo, con terrenos considerados preferentemente forestales, donde se desarrollan actividades agrícolas y pecuarias con mayor intensidad. En estas zonas se deberán practicar usos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ubica en todas las alcaldías, aunque la mayor parte se encuentra en Milpa Alta y Tlalpan.</li> <li>• 6,141.8 ha (6.9% del SC).</li> </ul>

	intensivos que permitan desarrollar actividades productivas a través del uso múltiple del suelo sin ocasionar impactos ambientales significativos.	
<b>Agroforestal Especial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Áreas preferentemente forestales, ubicadas en los límites con la zona forestal de conservación. En estas zonas se establece una normatividad ambiental específica para desarrollar actividades agrícolas y pecuarias en forma intensiva, junto con métodos <i>agrosilvopastoriles</i> para evitar la expansión de la frontera agropecuaria sobre terrenos forestales.</li> <li>• Se deben conservar las áreas de distribución de las especies endémicas y bajo otro estatus de conservación e inducir acciones de restauración ecológica. En esta zonificación se deberán ejecutar acciones y obras para la conservación de suelo y agua; promover el uso de desechos orgánicos en la producción de composta para abono; asignar sitios adecuados para el pastoreo, fomentando sistemas intensivos de pastoreo efectuando prácticas para la estabulación y semiestabulación del ganado; y evitar el establecimiento de asentamientos humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inmediaciones de la Sierra del Ajusco y el Volcán Pelado.</li> <li>• 5,084.3 ha (5.7% del SC).</li> </ul>
<b>Forestal de Protección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrenos que actualmente tienen un uso forestal y se ubican entre los terrenos agroforestales y las áreas forestales mejor conservadas. Con el fin de asegurar su permanencia, en estas zonas se fomenta el desarrollo de actividades de protección y restauración, junto con prácticas tradicionales de aprovechamiento no maderable.</li> <li>• En Milpa Alta, constituye la frontera forestal con las zonas de actividades agrícolas y pecuarias; en las demás alcaldías del surponiente, tiene una relación territorial directa con el área</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principalmente en las Alcaldías Tlalpan y Milpa Alta; y pequeñas extensiones en las alcaldías rurales del sur.</li> <li>• 6,985.5 ha (7.9% del SC).</li> </ul>

	<p>urbana. Se deberán evitar prácticas que alteren la estructura y función del suelo y de los ecosistemas naturales; fomentar el uso y aprovechamiento sustentable, proteger y restaurar subcuencas y cauces de ríos y sistemas de drenaje natural, prevenir y controlar la erosión de los suelos; evitar el desarrollo de la agricultura y la ganadería en zonas con pendientes pronunciadas; instrumentar técnicas de conservación de suelo y agua en áreas con actividades agrícolas y pecuarias.</p>	
<p><b>Forestal de Protección Especial</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas forestales con pastizales que han sufrido alguna transformación en la cobertura vegetal debido al uso agropecuario. En estos terrenos se fomenta el desarrollo de actividades productivas intensivas a través de la agrupación y limitación de superficies, así como el uso de técnicas apropiadas para elevar el rendimiento de las actividades productivas. Al mismo tiempo, se inducen actividades de restauración ecológica y recuperación de la frontera forestal.</li> <li>• Es imprescindible la conservación de los hábitat donde se encuentran distribuidas las especies endémicas y con otros estatus de protección; con el fin de evitar que las actividades pecuarias afecten pastizales se debe asignar sitios adecuados para el pastoreo fomentando sistemas intensivos de pastoreo con semiestabulación y estabulación, mejorar los pastos para forraje ganadero e incrementar el cultivo de plantas nativas que consume el ganado; el cultivo de forraje para ganado se debe realizar en las partes planas de estos terrenos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Principalmente en la Alcaldía Milpa Alta, así como en una pequeña parte de Tlalpan y La Magdalena Contreras.</li> <li>• 2,006.1 ha (2.3% del SC).</li> </ul>
<p><b>Forestal de Conservación</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terrenos con las mejores condiciones de conservación de la vegetación natural. Se ubican en</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parte boscosa de las Alcaldías Cuajimalpa de Morelos, Álvaro Obregón, La</li> </ul>



	<p>los límites del sur-poniente del Distrito Federal y favorecen el mantenimiento de la biodiversidad y la recarga del acuífero. Por sus características ecogeográficas, su contenido en especies y los bienes y servicios ambientales que prestan a la población, son áreas imprescindibles para la sobrevivencia de la ciudad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonas de vegetación constituidas principalmente por bosques de oyamel, pino y encino, a las cuales se debe aplicar una política de conservación a través de la identificación, decreto y operación de nuevas ANP, promoviendo la participación activa de comunidades, ejidos y pueblos de la zona, la realización de estudios, programas y proyectos para la conservación y restauración, y la implementación de programas de manejo para la conservación de las especies de flora y fauna silvestre. Se encuentra estrictamente prohibido el desmonte y la caza.</li> </ul>	<p>Magdalena Contreras, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta y Gustavo A. Madero.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 33,155.5 ha (36.4% de SC).</li> </ul>
<p><b>Forestal de Conservación Especial</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Áreas forestales aledañas a poblados rurales, importantes para la recarga del acuífero y la conservación de la biodiversidad. Por la belleza de sus paisajes, estas zonas son favorables para el desarrollo de actividades ecoturísticas que generan recursos económicos para los pueblos, ejidos y comunidades de la zona. Estas actividades siempre deben contar con los permisos emitidos por la autoridad competente para ser reguladas y compatibles con la importancia biológica y ambiental del lugar.</li> <li>• Se fomentará y apoyará el desarrollo de actividades productivas y de recreación compatibles con la conservación; se evitará el establecimiento de asentamientos humanos, así como la introducción de servicios e</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Partes bajas de la Sierra de las Cruces, en las Alcaldías Cuajimalpa, Álvaro Obregón y Magdalena Contreras.</li> <li>• 3,210.7 ha (3.6% del SC).</li> </ul>

	infraestructura que afecten los valores ecológicos de la zona.	
--	--	--

Para complementar el Cuadro 2, es necesario aclarar a qué se hace referencia cuando se habla de áreas naturales protegidas o áreas de valor ambiental y cuál es su relación con el Suelo de Conservación. La LAPTDF contempla varios instrumentos de política ambiental basados en la delimitación de polígonos dentro de los cuales se regulan las actividades para cumplir con los objetivos ecológicos del área a través de zonificaciones y subzonificaciones, con posterioridad a lo cual, deben emitirse los programas de manejo que establezcan de manera detallada dichas actividades y los pormenores de la administración de las áreas.

Entre estos instrumentos, la LAPTDF contempla la creación, mediante decreto por parte del poder ejecutivo local, de áreas de valor ambiental (AVA), con categoría de barranca o bosque urbano, y de áreas naturales protegidas (ANP) con las siguientes categorías: Zonas de Conservación Ecológica, Zonas de Protección Hidrológica y Ecológica, Zonas Ecológicas y Culturales, Refugios de Vida Silvestre, Zonas de Protección Especial y Reservas Ecológicas Comunitarias<sup>37</sup>; a partir de las siguientes definiciones generales, contenidas en el artículo 5° de la LAPTDF:

**ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS:** Los espacios físicos naturales en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por actividades antropogénicas, o que requieren ser preservadas y restauradas, por su estructura y función para la recarga del acuífero y la preservación de la biodiversidad. Son áreas que por sus características ecogeográficas, contenido de especies, bienes y servicios ambientales y culturales que proporcionan a la población, hacen imprescindible su preservación.

**ÁREAS DE VALOR AMBIENTAL:** Las áreas verdes en donde los ambientes originales han sido modificados por las actividades antropogénicas y que requieren ser restauradas o preservadas, en función de que aún mantienen ciertas características biofísicas y escénicas, las cuales les permiten contribuir a mantener la calidad ambiental de la Ciudad.

De lo anterior, se deriva que el PGOE realiza una primer clasificación general a través de un gran polígono (que abarca más del 59% del territorio local) para distinguir al suelo con vocación de conservación de aquel con carácter predominantemente urbano; sin embargo, al interior del Suelo de Conservación pueden encontrarse otros polígonos surgidos de instrumentos como las ANP y las AVA, lo cual implica que la zonificación establecida por el PGOEC puede incluso volverse más restrictiva en algunas zonas, cuando éstas cuentan con una declaratoria de ANP o AVA que establece regulaciones

---

<sup>37</sup> Artículos 90 Bis y 91 de la LAPTDF.

específicas; pero no puede ser más laxa, en términos de intensidad y número de actividades, pues, por definición, las ANP y las AVA, tienen como propósitos centrales la preservación y restauración, a diferencia de otras zonas del Suelo de Conservación que pueden tener una mayor vocación para la producción o el aprovechamiento de ciertos recursos naturales.

### **2.2.1.2 Marco institucional vigente para los asentamientos humanos irregulares**

Lo primero que debe señalarse al abordar este apartado, denominado “Marco institucional para los asentamientos humanos irregulares”, es la paradoja que implica la existencia de un marco regulatorio destinado a tratar un fenómeno que por definición ha sido calificado *legalmente* de irregular (o ilegal).<sup>38</sup>

Y aquí inician los rebuscados caminos de un entramado legal que obedece a necesidades de facto, vinculadas a la deficiencia de un conjunto de políticas públicas en materia de vivienda, medio ambiente, movilidad, trabajo y servicios básicos, entre otros; la cual conduce a la posibilidad de que existan grupos de personas que cuentan con los mecanismos, necesidades y/o la voluntades para ocupar ilegalmente un espacio del territorio del Suelo de Conservación, en detrimento del valor ecológico y el derecho del conjunto de la población (incluyéndolos) a disfrutar de un medio ambiente sano para su desarrollo (Art. 4° de la Constitución Mexicana), en términos de los servicios ambientales prestados por dicho suelo, derivado de razones de carácter diverso que no se limitan a la pobreza, la ignorancia o el clientelismo político, aunque estén inmersos en estos fenómenos.

Un primer acercamiento al tema requiere del análisis del nombre que recibe el objeto de estudio: los asentamientos humanos irregulares (en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México). El término de “asentamientos humanos irregulares” (AHI) es reconocido como un concepto legal por los distintos ordenamientos jurídicos en la materia a nivel local. Aparece en la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal que, entre otros aspectos, otorga a la Secretaría del Medio Ambiente atribuciones para el retiro de dichos asentamientos:

ARTÍCULO 9°.- Corresponde a la Secretaría, además de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, el ejercicio de las siguientes atribuciones:

(...)

XIX. Bis 2. Con el auxilio de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal y en coordinación con las autoridades competentes, *retirar a las personas y bienes que integren asentamientos humanos establecidos en contravención con los programas de desarrollo urbano o de ordenamiento*

---

<sup>38</sup> El que estos hechos prohibidos sean calificados como irregulares y no como ilegales, más allá de un capricho conceptual, es un reflejo de que estos actos no han sido objeto de una prohibición plena, sino de una situación intermedia que deja abierta una posibilidad para su regularización, como se analizará más adelante.

*ecológico del territorio; así como ejecutar las acciones necesarias para evitar el establecimiento de dichos asentamientos humanos irregulares, en áreas verdes, áreas de valor ambiental, áreas naturales protegidas y en Suelo de Conservación, que sean competencia de la Secretaría<sup>39</sup>*

De igual manera, en la Ley de Aguas del Distrito Federal se establece una prohibición rigurosa con respecto a la prestación de los servicios de agua al interior de los asentamientos humanos irregulares:

*La prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, y en su caso, de tratamiento de aguas residuales y su reúso constituye un servicio público que estará a cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a través del Sistema de Aguas de conformidad con lo establecido en la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.*

*Los servicios hidráulicos a cargo de las autoridades no podrán prestarse a quienes habiten en asentamientos humanos irregulares en el Suelo de Conservación.<sup>40</sup>*

Sin embargo, en donde se menciona con mayor detalle el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares es en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual contiene mecanismos legales para su regularización; lo cual ameritará, más adelante, un análisis sobre el carácter de “irregulares” con el que se califica a este tipo de asentamientos.

Con respecto al proceso de regularización, el artículo 16 de la LDUDF, contempla la figura de la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares (una por cada Alcaldía competente), como órgano auxiliar del desarrollo urbano, integrado por:

- I.** La persona titular de la Alcaldía correspondiente, quien lo presidirá;
- II.** La persona titular de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda;
- III.** La persona titular de la Secretaría del Medio Ambiente;
- IV.** La persona titular de la Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil (antes Secretaría de Protección Civil);
- V.** La persona titular de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial;
- VI.** La persona titular del Sistema de Aguas de la Ciudad de México, y
- VII.** El pleno del Consejo Ciudadano de la Alcaldía correspondiente.

---

<sup>39</sup> Artículo 9° fracción XIX Bis 2 de la LAPDF.

<sup>40</sup> Artículo 50 de la Ley de Aguas del Distrito Federal. Negritas propias.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 24 Quater de la referida ley, la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares (CEAHI) cuenta con las facultades para:

(...) evaluar las causas, evolución y grado de consolidación de los asentamientos humanos irregulares ubicados en el Suelo de Conservación de la ciudad, las afectaciones urbanas y ambientales ocasionadas, las acciones específicas para revertir los daños urbanos y ambientales ocasionados, los medios para financiar la ejecución de tales acciones, y en su caso, un proyecto de Iniciativa de Decreto para reformar el Programa de Desarrollo Urbano correspondiente.

Asignándosele, entre otras, las siguientes facultades:

**II.** Proponer la procedencia de la regularización del asentamiento de que se trate, con base en el “Estudio para Determinar la Afectación Urbana y Ambiental” que entregue la institución pública de educación superior que se contrate; con base en el “Estudio de Riesgo” que presente la Secretaría de Protección Civil, y con base en la “Factibilidad Técnica para la Dotación de los Servicios de Agua Potable y Drenaje” que emita el Sistema de Aguas de la Ciudad de México. En todo caso, la propuesta de regularización del asentamiento, deberá formularse en razón de una familia por predio, de conformidad con el censo contenido en el “Estudio para Determinar la Afectación Urbana y Ambiental”;

**III.** Determinar la improcedencia de la regularización del asentamiento de que se trate, con base en los documentos previstos en la fracción II del presente artículo;

**IV.** Proponer el monto y plazo o periodicidad del pago por servicios ambientales, así como las formas de participación social, que los habitantes de los asentamientos de que se trate deberán realizar para mitigar los daños ambientales causados al territorio ocupado;

**V.** Proponer las normas de zonificación aplicables al asentamiento cuya regularización se proponga, seleccionando la del uso del suelo de entre las siguientes: RE (Rescate Ecológico), PE; PRA (Producción Rural Agroindustrial); HR (Habitacional Rural de Baja Densidad), HRB (Habitacional Rural Baja) y HRC (Habitacional Rural con Comercio en planta baja);

**VI.** Proponer obligaciones de protección, mitigación de daños y restauración ecológica, a cargo de los integrantes de los asentamientos cuya regularización se proponga;

**VII.** Proponer el establecimiento de procedimientos, barreras físicas, cercados de contención, y límites físicos en general, destinados a impedir el crecimiento del asentamiento de que se trate, o el emplazamiento de otros nuevos; en su caso, las obras y acciones necesarias para disminuir el nivel de riesgo de los predios o construcciones de que se trate, y las acciones de conservación, de mitigación de impactos ambientales y de restauración ecológica, indicando la autoridad o autoridades responsables de cada acción propuesta (...)

De lo anterior se deriva que una de sus atribuciones más relevantes consiste en coordinar gran parte del proceso para la evaluación y, en su caso, regularización de los asentamientos humanos irregulares, por lo cual, a continuación se presenta un resumen cronológico de los aspectos formales del proceso, elaborado con base en las diversas disposiciones de la LDUDF que lo regulan:

**1.** Cuando la Alcaldía recibe una denuncia por la existencia de un AHI o cuando cuenta con elementos que demuestren la existencia de alguno, convoca a sesión a la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares.

**2.** Se gestionan los siguientes estudios técnicos sobre el AHI respectivo:

a) La Delegación está encargada de una licitación pública para contratar a una institución pública de educación superior con el objetivo de que realice un “Estudio para Determinar la Afectación Urbana y Ambiental”, acompañado de un informe con las conclusiones correspondientes, y de cubrir los gastos de dicho estudio, informando a la Comisión sobre el desarrollo de la licitación.

b) La Secretaría de Gestión Integral de Riesgos y Protección Civil elaborará un “Estudio de Riesgo”, acompañado de un informe con las conclusiones correspondientes.

c) El Sistema de Aguas de la Ciudad de México emitirá un estudio sobre la “Factibilidad Técnica para la Dotación de los Servicios de Agua Potable y Drenaje”, acompañado de un informe con las conclusiones correspondientes.

**3.** La Comisión determina procedente o improcedente *proponer* la regularización del AHI.

**4.** En caso de decidir en favor de la propuesta de regularización, elabora un proyecto de iniciativa de decreto de reforma al Programa (Delegacional) de Desarrollo Urbano correspondiente, el cual deberá contener las diversas propuestas que la ley exige (monto y periodo para el pago por parte de los habitantes de los AHI, la nueva zonificación aplicable, la participación social de los habitantes para la mitigación de los daños, las medidas para impedir la expansión del AHI y reducir los riesgos), el plano de zonificación elaborado por la Sedema y las propuestas derivadas de los estudios realizados (“Estudio para Determinar la Afectación Urbana y Ambiental”, “Estudio de Riesgo” y estudio de “Factibilidad Técnica para la Dotación de los Servicios de Agua Potable y Drenaje”).

**5.** La persona titular de la Comisión envía el proyecto a la persona titular de la Jefatura de Gobierno, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su aprobación.

**6.** La persona titular de la Jefatura de Gobierno presenta la iniciativa de decreto de reforma ante el órgano legislativo local dentro de los 30 días siguientes a la recepción del proyecto.

7. El órgano legislativo local aprueba o desecha la iniciativa de decreto de reforma.
8. En caso de aprobación de la iniciativa de decreto de reforma y una vez publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, la Comisión determina la aprobación o desecho de los proyectos de lotificación y vivienda popular destinados a sustituir las viviendas que se encuentren en condiciones precarias, de alto riesgo estructural, de alto grado de hacinamiento o de alta marginalidad.
9. En caso de que la iniciativa de decreto de reforma sea desechada, la Comisión elaborará y ejecutará un proyecto de reubicación de los habitantes de los AHI y un plan para la restauración del suelo ocupado, establecerá un plazo de entre 30 días (naturales) y seis meses para su cumplimiento, determinará el monto y los plazos para que los habitantes de los AHI realicen los pagos correspondientes y planteará la agenda para la participación social de los habitantes en la mitigación de los daños.
10. Los habitantes de los AHI realizan el pago correspondiente por la ocupación del Suelo de Conservación (bajo el concepto de “pago por servicios ambientales”) dentro del plazo que establezca el decreto de reforma o la Comisión, según haya sido o no aprobada la regularización. Los pagos serán realizados al Fideicomiso de Asentamientos Humanos Irregulares de la Ciudad de México (en adelante Fideicomiso), constituido por la Secretaría de Finanzas de la Ciudad de México.
11. La Comisión determina el destino y la prioridad de los recursos aportados al Fideicomiso, de acuerdo con los siguientes objetivos: restauración ambiental, adquisición de predios en suelo urbano para la reubicación de los habitantes de los AHI, prestación de servicios públicos o construcción de equipamiento urbano para asegurar un mínimo de calidad de vida en los AHI regularizados.

Como se observa en los renglones anteriores, las funciones y decisiones de las comisiones de evaluación de los asentamientos humanos irregulares no se encuentran al arbitrio de alguna persona, sino que buscan estar sustentadas en criterios técnicos que permitan determinar la mejor alternativa, con base, entre otros aspectos, en la viabilidad del retiro o el mantenimiento de los asentamientos. Sin embargo, el hecho de tener que llevar a cabo todo ese proceso para analizar el conjunto de esas circunstancias tiene dos implicaciones importantes.

Por un lado, la labor adicional del aparato estatal, frente a un fenómeno ilegal, pero regularizable, que debe ser atendido y, por otro lado, la apertura de una serie de interacciones y decisiones de actores con intereses diversos que pueden resultar en restricciones o limitantes a la atención eficiente del fenómeno.

Al respecto, vale la pena abordar las potenciales diferencias entre la naturaleza irregular e ilegal de algún hecho, las cuales se consideran en algunos casos inexistentes, equiparándose lo irregular a lo ilegal. Sin embargo, tanto en la conversación cotidiana como en algunas materias se realiza una diferenciación entre aquello ilegal y aquello irregular, considerando a lo irregular como algo cuya legalidad puede en

un momento dado estar contemplada dentro de la ley pero que aún no cumple todos los requisitos para ser plenamente reconocido por ésta. Como un ejemplo dentro del campo del Derecho, se tiene a las denominadas “sociedades irregulares” definidas en la legislación mexicana como aquellas que no constan en escritura pública y aquellas cuya escritura no ha sido inscrita en el Registro del Comercio (Vara, 2005, p. 460), lo cual, no las convierte en ilegales, sino en irregulares, *susceptibles de regularizarse*.

Así, desde un punto de vista jurídico, el hecho irregular tendría la posibilidad de ser regularizado, pues no se trata (en teoría) de un hecho *en contra* de la ley, sino de uno que no ha transitado por todos los procedimientos requeridos para su reconocimiento; mientras que el hecho ilegal, al ser contrario al derecho, solamente podría ser declarado como antijurídico, convirtiéndose en objeto de las consecuencias (sanciones) correspondientes.

Sin embargo, la cuestión de los asentamientos humanos irregulares en la Ciudad de México tampoco encaja plenamente en estas definiciones; pues, más que constituir un hecho legal que requiere de ciertos procedimientos para su existencia plena, se trata de un hecho declarado como ilegal (prohibido por la ley), que puede, bajo ciertos procedimientos, ser declarado legal. La pregunta, entonces, sería ¿cómo pasa un hecho ilegal a ser declarado legal por el mismo marco jurídico? Aquí es en donde se vuelve interesante la reflexión respecto de las causas y el contexto que ha posibilitado la institucionalización de estas dinámicas.

Primero se debe señalar que no se trata de excepciones a la regla, situación que podría ser perfectamente válida como lo es en otros ámbitos de regulación; pues, todos los asentamientos humanos que se establecen dentro de Suelo de Conservación contraviniendo el uso de suelo de la zona son considerados ilegales, sin distinción alguna. Sin embargo, transcurrido el tiempo, si existe un grado de consolidación considerable y un conjunto de condiciones establecidas por la ley, éstos son susceptibles de ser regularizados.

La pregunta ahora se plantea en términos de temporalidad: ¿qué sucede entre el momento en el que estos asentamientos eran considerados ilegales y ese otro momento en el que se volvieron susceptibles de ser regularizados? Ese tránsito pasa, lógicamente, por una omisión por parte de quien tuvo que haber actuado, desde un inicio, para contener y retirar a dichos asentamientos humanos, y no lo hizo; lo cual tiene como consecuencia su desarrollo, expansión y consolidación. Ello nos conduce a analizar la segunda de las implicaciones derivadas de la existencia del proceso de evaluación de los asentamientos humanos irregulares y nos dirige hacia la siguiente etapa del análisis: la política pública ante el desarrollo de dichos asentamientos o, bien, la expansión del problema de los asentamientos ante la implementación de la política pública.



### **2.2.1.3 La implementación de la política pública ante la evolución de los asentamientos humanos irregulares en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México**

#### **2.2.1.3.1 Las políticas públicas**

Para analizar la política pública urbano-ambiental frente a los asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación, es necesario considerar que ésta consta de dos momentos primordiales: el primero, la atención reactiva inmediata (cuando aún son considerados ilegales y susceptibles de ser retirados) y el segundo, la atención tardía con miras al mediano y largo plazo (cuando ya cuentan con un grado medio o avanzado de consolidación que los hace susceptibles de ser regularizados).

En función de tales objetivos, a continuación se realiza el análisis de dichas políticas comenzando por lo general y siguiendo con lo particular, es decir, iniciando por el marco institucional que trata a los asentamientos humanos irregulares desde una perspectiva amplia con miras a procesos de largo plazo, para después continuar con la descripción de aquellas políticas puntuales, contenidas principalmente en los programa de inspección y vigilancia que tienen como objetivo enfrentar de manera directa las acciones ilegales para aplicar sanciones (siendo un recurso preventivo y reactivo ante la aparición de nuevos asentamientos, así como un medio para la coordinación de acciones dirigidas a la recuperación física de los espacios invadidos).

La expansión urbana en el Suelo de Conservación como fenómeno problemático tiene sus orígenes en las décadas de 1970 y 1980. En 1976, se creó a nivel nacional la Ley General de Asentamientos Humanos y a nivel local la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la cual, posteriormente, en la década de 1980, incluiría la clasificación del territorio de la entidad federativa en área urbana y área de conservación ecológica, la cual también tiene antecedente en la Declaratoria de la Línea Limítrofe entre el Área de Desarrollo Urbano y el Área de Conservación Ecológica, y que sería redefinida a través de la categorización vigente (suelo urbano y Suelo de Conservación).

A través de este marco normativo para el desarrollo urbano, que incluye a los programas de desarrollo urbano delegacionales, y la regulación en materia ambiental establecida en el Programa General de Ordenamiento Ecológico del año 2000 (sin reformas) y la Ley Ambiental de Protección a la Tierra en el Distrito Federal del año 2001 (última reforma de 2017), descrita en el numeral 2.2.1.2, se han aplicado diversos instrumentos de política pública para procurar el desarrollo urbano controlado y evitar sus impactos negativos.

El primer lugar, se encuentran los programas de inspección y vigilancia en Suelo de Conservación, realizados desde la Secretaría del Medio Ambiente a través de la Dirección General de Inspección y Vigilancia Ambiental (DGIVA), antes Dirección Ejecutiva de Vigilancia Ambiental (DEVA), la cual tiene la

función de supervisar el cumplimiento de la normatividad y aplicar, en su caso, las acciones correctivas y sancionatorias que se requieran; lo cual, sin embargo, en el caso de los asentamientos irregulares no puede realizarse con la misma celeridad y agilidad con que se realizan otras actividades de vigilancia (por ejemplo, para verificar el cumplimiento en materia de emisiones contaminantes por parte de vehículos, a través de la imposición inmediata de una multa o el retiro de placas al momento de constatar los hechos); debido a que los operativos requieren de su debida planeación, coordinación con otras autoridades (para el apoyo de la fuerza pública y otras acciones) y la preparación de expedientes y estrategias jurídicas previas, entre otros aspectos. Todos ellos son factores que contribuyen a complejizar la atención (oportuna) de estas problemáticas.

Por otra parte se han implementado las denominadas Zonas Especiales de Desarrollo Controlado (ZEDEC) se establecieron regulaciones y restricciones en materia de uso de suelo específicas para las zonas de la ciudad a las que se dirigían, constituyendo lo que hoy son los denominados programas parciales, definidos por la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente, de manera genérica como aquellos programas de desarrollo urbano que establecen “(...) la planeación del desarrollo urbano en áreas específicas con condiciones particulares”<sup>41</sup>.

Al respecto, de acuerdo con datos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, recuperados por la PAOT (2010), en el año 2009 existían 61 programas parciales en la Ciudad de México, de los cuales, 26 se encontraban en el territorio del Suelo de Conservación, los cuales “(...) permitieron en algunos casos la regularización de uso del suelo de asentamientos humanos (...)”<sup>42</sup>, encontrándose la mayoría en Cuajimalpa de Morelos (10), mientras que los demás se encontraban distribuidos en Tlalpan (7), Álvaro Obregón (3), Gustavo A. Madero (2), Iztapalapa (2), Milpa Alta (1) y Xochimilco (1).

Por su parte, el Programa de Control y Ordenamiento de los Asentamientos Humanos en el Suelo de Conservación del año 2000 tuvo como objetivo proponer diversas alternativas para el tratamiento de los asentamientos humanos irregulares a partir de un diagnóstico realizado por la Corenader en 1999, contemplando la posibilidad de “integrarlos” o “consolidarlos” (mediante un Programa Parcial), aplicando como requisito los Convenios de Crecimiento Cero con el objetivo de que se comprometieran a no expandir sus asentamientos a cambio de las ventajas de su regularización o, bien, “controlarlos” (desalojarlos), como sucedió con 383 de los 626 asentamientos humanos irregulares identificados, entre ellos los de Matlatotzi en Iztapalapa; Lomas de Pachuquilla en Cuajimalpa; Tierra Colorada en Magdalena Contreras; Hueytenco y El Zapote en Tláhuac; Ecoguardas y El Resumidero en Tlalpan; y

---

<sup>41</sup> Artículo 3 fracción XXVI de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal vigente, publicada en el año 2010.

<sup>42</sup> PAOT (2010), p. 18.

Joya de Vargas en Xochimilco. Asimismo, se evitó la invasión de predios localizados en Huayatla y Tierra Unida en La Magdalena Contreras y Barrio 18 ubicado en Xochimilco.

Acciones como las descritas en el párrafo anterior, se han llevado a cabo de manera intermitente a lo largo de estos años y hasta la fecha, planteando siempre las mismas alternativas: regularizar, desalojar o reubicar a los asentamientos; sin embargo, la complejidad y la extensión temporal de los procesos, que muchas veces requieren años para la lograr la coordinación de las autoridades, la instalación de los órganos de evaluación de asentamientos por cada una de las demarcaciones territoriales (hoy llamados Comisiones de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares), y el estudio de las condiciones reales, conduce a que muchos de los asentamientos sigan su curso de consolidación y expansión, restringiendo las posibilidades para su atención al momento de ser evaluado.

Han sido casos excepcionales aquellos en los que se ha realizado el retiro de este tipo de asentamientos, en proporciones considerables, y aún éstos, no parecen haber desincentivado las actividades de ocupación ilegal del Suelo de Conservación, como se verá más adelante. Entre ellos destaca el caso del asentamiento humano irregular denominado Zorros, el cual fue objeto de investigación de la PAOT y de varios operativos en el mes de mayo de 2013, por parte de la Secretaría del Medio Ambiente, la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Obras, la Secretaría de Gobierno y la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, en el cual se llevó a cabo el desmantelamiento de 700 viviendas para la recuperación de 163 hectáreas, remitiendo a cinco personas al ministerio público.

En los últimos seis años, de acuerdo con los datos reportados por la Secretaría del Medio Ambiente en los Informes de Gobierno de los últimos seis años, la Sedema ha realizado las siguientes acciones para atender de alguna manera la situación de los asentamientos humanos irregulares al interior del Suelo de Conservación:

1° Informe (2012-2013): 1069 recorridos de vigilancia, colocación de 11 retenes aleatorios para inhibir el depósito de tierra, cascajo y residuos de la construcción, 566 visitas de inspección en SC, originadas en denuncias ciudadanas y gubernamentales, que derivaron en la clausura de 467 construcciones ilegales; así como un operativo en el que se “desmantelaron” 713 construcciones habitacionales y se recuperaron 163 Ha. Al respecto, no queda clara la relación entre las 467 clausuras de construcciones ilegales y las 713 construcciones habitacionales desmanteladas; debido a que las construcciones clausuradas en un solo operativo superan la cifra del total de las clausura, podría entenderse que son cifras complementarias, que se realiza una distinción entre aquellas construcciones que fueron clausuradas, probablemente como medida precautoria (pero no desmanteladas), y las que sí fueron desmanteladas (aunque no hubiera una clausura previa para cada predio) o, bien, que existe una incongruencia entre los

datos reportados (debido a que no se contempló la información de dicho operativo dentro de las cifras totales, al ser tratado de manera separada).

2° Informe (2013-2014): 1,179 recorridos para la atención de 408 denuncias, instalación de 13 retenes para inhibir el depósito de tierra, cascajo y residuos de la construcción, 985 órdenes de inspección emitidas, de las cuales derivaron 792 clausuras como medida de seguridad, 104 Ha. recuperadas y al menos 150 construcciones “retiradas”; así como 1796 opiniones de uso de suelo (en Suelo de Conservación), 15 dictámenes técnicos ambientales y 1.2 millones de plantas reforestadas para rehabilitar ecosistemas degradados por diversos fenómenos como tala clandestina, construcciones irregulares, incendios, plagas y enfermedades forestales, entre otros.

3° Informe (2014-2015): 450 visitas, 1,940 recorridos de vigilancia preventiva, colocación de 56 retenes para inhibir la introducción y el depósito de residuos especiales, 38 operativos en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública y las delegaciones, imposición de 175 clausuras como medidas de seguridad, recuperación de más de 600 Ha. a lo largo de toda la administración (2012 a 2015) y atención de 650 denuncias ciudadanas; así como la siembra de 1.1 millones de plantas con el objetivo de rehabilitar los ecosistemas degradados por hechos como la tala clandestina, construcciones irregulares, incendios, plagas y enfermedades forestales, entre otros.

4° Informe (2015-2016): recepción de 514 denuncias, 2,665 recorridos de vigilancia preventiva, 415 visitas de inspección, 284 clausuras a obras y actividades sin autorización, 5 sobrevuelos de vigilancia e inteligencia, 103 Ha. recuperadas, instalación de 13 retenes para prevenir el depósito de cascajo, 204 procedimientos administrativos iniciados y 28 resoluciones que impusieron como sanción la demolición de construcciones.

5° Informe (2016-2017): 315 procedimientos iniciados, 30 procedimientos que determinaron el retiro de materiales y la demolición de construcciones, recuperación de 41.14 Ha. en el periodo y recuperación del territorio para revertir los usos habitacionales que se “pretendían” en 768.36 hectáreas de Suelo de Conservación a lo largo de la administración (2012 a 2017).

6° Informe (2017-2018): 1,186 recorridos de vigilancia preventiva, 349 visitas de inspección, 227 clausuras a obras y actividades sin autorización, 39.11 Ha. recuperadas en el periodo y un total de 800.74 Ha. recuperadas a lo largo de la administración (2012 a junio de 2018).

### **2.2.1.3.2 La evolución de los asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación**

Para conocer cuál ha sido la eficacia de la aplicación de este conjunto de instrumentos institucionales y operativos dirigidos a los asentamientos humanos irregulares, en función de su evolución (expansión, contención o disminución), es necesario contemplar el reto de no contar con la información idónea para cada uno de los aspectos de la problemática, como sucede generalmente con el estudio de las actividades ilegales, respecto de las cuales no se tienen datos exactos y periódicos de fuente directa; sin embargo, sobre el tema que nos ocupa, se han realizado diversos estudios que permiten tener una orientación clara de su tendencia.

Algunos de los trabajos de investigación más relevantes en la materia han sido realizados por la socióloga Martha Schteingart, quien a partir de las indagaciones que llevó a cabo en la Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (Corenader) de la Secretaría del Medio Ambiente, ha expuesto datos concretos respecto del número de asentamientos humanos irregulares al interior del Suelo de Conservación en los años 1997 y 2001. De acuerdo con dichas cifras, en el año 1997 existían en la Ciudad de México, 559 asentamientos humanos irregulares, equivalentes a 45, 589 viviendas que abarcaban una superficie de 1,817.43 Ha.; mientras que en el año 2001, el número de asentamientos humanos irregulares había incrementado a 709, abarcando una superficie de 3,457.72 Ha. ocupadas por 64,676 viviendas; lo cual significó una tasa de crecimiento del 26.83% en términos del número de asentamientos, un incremento del 90.25% en cuanto a la superficie de hectáreas ocupadas y una tasa de crecimiento anual de 41.87% del número de viviendas.<sup>43</sup>

Un estudio más reciente, realizado por la PAOT en el año 2010, denominado *Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en Suelo de Conservación del Distrito Federal* (que corresponde al estudio técnico EOT-08-2010), determinó que para ese entonces existía un total de 835 asentamientos humanos irregulares dentro del Suelo de Conservación, ocupados por 50,703 viviendas localizadas en una superficie de 2,768.79 Ha.

Como se observa, al comparar los datos entre una fuente y otra, éstos no coinciden ni mantienen congruencia con la tendencia expansiva que ambos estudios reconocen en el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares. Esto se debe, posiblemente, a que los instrumentos de análisis para determinar la superficie de los polígonos que abarcaron cada uno de los asentamientos humanos fueron distintos en cada uno de los casos. Con respecto a los datos obtenidos por la Dra. Martha Schteingart, únicamente se menciona que los datos fueron elaborados por la Corenader, por lo cual, se

---

<sup>43</sup> De acuerdo con datos de Martha Schteingart. *Expansión urbana, sociedad y ambiente*. (2005). Ciudad de México: El Colegio de México, p.110 (Cuadro III.1).

desconoce qué tipo de metodología fue utilizada para tal efecto; mientras que en el caso de la información generada por la PAOT, el estudio aclara que se tomaron como insumos los polígonos de asentamientos humanos irregulares generados en 2005-2006 por parte de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Sedema y las entonces delegaciones, una fotografía digital del año 2000 y los resultados del redimensionamiento que se hizo de cada asentamiento humano con base en una imagen satelital *spot* 2005 y una imagen satelital *quick bird* 2008.

Asimismo, en el *Atlas Cartográfico del Suelo de Conservación de la Ciudad de México*, publicado por PAOT y Sedema en el año 2011, se exponen cifras más actualizadas sobre el número y extensión de los asentamientos humanos irregulares al interior de esas áreas, las cuales señalan la presencia de 867 AHI distribuidos en una superficie de 2,819.23 Ha. del Suelo de Conservación ( PAOT y Sedema, 2012, p. 84).

Sin embargo, a pesar de la diferencia entre cada una de las cifras, ambos estudios constatan la tendencia incremental de estos asentamientos y, aunque los datos varían en algunos cientos de hectáreas, el porcentaje que ocupaban entre esos años, con relación a la totalidad del Suelo de Conservación, se encontraba entre 3.13% (PAOT, 2010), 3.18% (PAOT, 2011) y 3.90% (Corenader, 2001).

En búsqueda de otras fuentes de información, que permitieran tener una idea sobre la magnitud y el desarrollo del fenómeno a través de los años, fueron consultadas las estadísticas relativas al número de denuncias recibidas por la PAOT, con el fin de incorporar al estudio ese canal de información, a pesar de que éste no puede asumirse como una estadística del número de asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación, sino como un indicador de la participación ciudadana en esta materia, determinada no solamente por el fenómeno problemático en sí, sino también por el interés directo o indirecto de las personas en el asunto, el grado de información que se tiene sobre el ambiente y su normatividad, la cercanía con el problema y el acceso a los diversos medios requeridos para presentar una queja ante las entidades gubernamentales; los cuales no son un asunto menor cuando se trata de situaciones que tienen lugar principalmente en las zonas rurales de la ciudad<sup>44</sup>, y que van desde la accesibilidad al transporte y los recursos económicos para movilizarse hacia las oficinas gubernamentales, hasta el nivel educativo y las capacidades intelectuales, expresivas y de escritura que permiten que una persona o un grupo llegue ante la autoridad correcta y dé una explicación del problema que le permita salir con un acuse que constate que su queja fue recibida (y será registrada en alguna

---

<sup>44</sup> Esta contradicción del campo dentro de la ciudad es característica de nuestros hábitats contemporáneos, que en algunos aspectos rompen la dicotomía entre lo rural y lo urbano (cuando el campo comienza a requerir servicios urbanos para subsistir y las ciudades se dan cuenta de que los ecosistemas, las regiones y los servicios ambientales que brindan trascienden las fronteras de ambos espacios).

clase de sistema que pueda servir de base para evaluar estadísticamente el tema), en vez de un papel con interminables datos de otras entidades del gobierno o una simple negativa.

Dicho lo anterior, entre los datos disponibles sobre denuncias presentadas ante la Sedema, en el diagnóstico realizado en el año 2018 para la emisión de las Reglas de Operación (ROP) del Programa Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (PROFACE), que durante más de diez años fue el instrumento que la Secretaría del Medio Ambiente utilizó para entregar recursos a grupos de comuneros y ejidatarios (a través de sus representantes) con fines de conservación ambiental y producción rural, se señaló que “(...) De acuerdo con datos de la Dirección General de Vigilancia Ambiental (DGVA) [de la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México], en el periodo 2006 - 2012 se atendieron 1,612 denuncias sobre ilícitos ambientales en el SC de la CDMX<sup>45</sup>; mientras que para el periodo 2012-2017, las glosas de la Sedema dentro de los informes de gobierno, hacen pública la existencia de 2,574 denuncias recibidas por presuntas afectaciones ambientales en el Suelo de Conservación<sup>46</sup>.

Por su parte, la PAOT, que cuenta con una mayor sistematización de datos sobre denuncias y una transparencia más proactiva, expone en su página el número total de investigaciones que ha llevado a cabo desde su origen (desglosadas por año, periodo, temática, lugar y hechos denunciados), respaldando dicha información con las resoluciones administrativas de cada una de las denuncias concluidas. Con lo cual, podemos conocer que dicha autoridad ambiental ha recibido, desde su creación en el año 2001, un total de 1,343 denuncias por presuntas actividades ilícitas vinculadas al Suelo de Conservación, que engloban acciones como el depósito de residuos sólidos, líquidos y de la construcción, la quema o derribo de árboles<sup>47</sup>, y las violaciones al uso de suelo por construcciones en barrancas y otras zonas del Suelo de Conservación donde se encuentran prohibidas estas actividades, principalmente.<sup>48</sup>

Al respecto, existen trabajos académicos que se han dado a la tarea de investigar y dar a conocer algunos aspectos relevantes de las personas que se asientan de manera irregular en el Suelo de

---

<sup>45</sup> Gaceta Oficial de la Ciudad de México. *Reglas de Operación del Programa Fondos de Apoyo para la Conservación y Restauración de los Ecosistemas a través de la Participación Social (PROFACE)*. (2018). Ciudad de México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México, p. 10, numeral III.2. “Problema Social Atendido por el Programa Social”. Disponible en: [https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal\\_old/uploads/gacetas/19e8e8b0b1f83e22341d28c3a45af8bd.pdf](https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/portal_old/uploads/gacetas/19e8e8b0b1f83e22341d28c3a45af8bd.pdf)

<sup>46</sup> El Informe de Gobierno del Gobierno de la Ciudad de México del año 2018 no incluye el número de denuncias recibidas por presuntos actos ilegales en Suelo de Conservación, durante el periodo 2017-2018 correspondiente.

<sup>47</sup> Aunque en la legislación se considera derribo a toda acción que cause la muerte de un árbol, aquí se diferencia entre las actividades de quema y las de tala de árboles, para exponer el tipo de acciones que fueron denunciadas, de acuerdo con la información pública de cada una de las denuncias que se presenta en el portal electrónico de la PAOT.

<sup>48</sup> Datos tomados del portal de la PAOT, en la sección “Resultados de Investigación”, con el filtro “denuncias ciudadanas”, del 1 de enero de 2001 al 31 de mayo de 2019. Disponible en: <http://www.paot.org.mx/resultados/porColonia1.php>

Conservación, las cuales permiten dilucidar una primera parte del contexto en el cual surgen este tipo de asentamientos humanos. A partir del estudio en campo de cuatro colonias populares de asentamientos humanos irregulares, Martha Schteingart (1997) citada en Schteingart (2005), concluyó que “(...) alrededor del 8% de los jefes de familia ganaba menos de un salario mínimo; alrededor del 50%, entre uno y dos salarios mínimos; alrededor de 39%, entre dos y cinco, y por último, sólo 3% ganaba más de cinco salarios mínimos” (Schteingart, 2005, p. 372), constatando que “(...) además de la falta de servicios y de la precariedad de la vivienda, en los asentamientos irregulares predominan los sectores de menores ingresos (...)” (Schteingart, 2005, p. 372). Otra de las características de los asentamientos humanos irregulares descritas por esta investigadora es la división socioespacial de la población y la expansión urbana denominada “centro-periferia”, “(...) ubicándose los sectores más afluentes en el centro y los de menores recursos en la periferia” (Schteingart, 2005, p. 374).

Esta situación se repite en las distintas zonas de Suelo de Conservación ocupadas de manera ilegal; para lo cual son útiles algunos datos contenidos en los denominados Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU), los cuales cuentan con un inventario de asentamientos humanos irregulares y algunas características de su distribución espacial dentro de cada demarcación territorial. A pesar de que éstos no se encuentran actualizados y sus años de publicación varían considerablemente, son un insumo muy útil que muestra el detalle del fenómeno a nivel de demarcaciones territoriales; por lo cual, a continuación se presentan los datos sobre el número de asentamientos y el número de habitantes y familias, así como algunas características socioeconómicas y espaciales relevantes, con el objeto de tener un panorama más claro sobre su contexto. A partir de este conjunto de información, se obtiene una orientación importante sobre el contexto socioeconómico y político (indirecto) del fenómeno. El PDDU de Tlalpan, por ejemplo, expone de manera particular las características del proceso mediante el cual se han establecido los asentamientos humanos irregulares dentro de su Suelo de Conservación, mostrando de manera general el origen, las etapas y los medios utilizados:

La gran mayoría de los habitantes de los Asentamientos siguen una ruta migratoria que inicia en sus estados de origen (Guerrero, Hidalgo, Guanajuato, Michoacán, Veracruz, Oaxaca y Estado de México, principalmente) llegan a la Ciudad de México a colonias populares como Santo Domingo o Santa Úrsula [SIC], en Coyoacán o a la zona de Padierna, en Tlalpan, donde rentan inmuebles en tanto logran adquirir un terreno en las afueras de los poblados de Tlalpan.

En este mismo sentido, dentro de los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano que incluyen más detalles sobre las características sociales, económicas o de propiedad de los asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación, se muestra que en Milpa Alta el 50% de las viviendas no tienen acceso a la red pública de agua entubada y más del 17% de ellas cuentan con solo un cuarto (en el cual los habitantes realizan todas sus actividades), más del 80% de la población asentada



irregularmente en Tláhuac tiene ingresos menores a los dos salarios mínimos, en Tlalpan más del 93% de las viviendas es de carácter popular y más del 81% de la propiedad es social, mientras que en Xochimilco el 63.2% se encuentra en la zona de montaña.

En función de la información obtenida, se observa que la pobreza y la carencia de diversos servicios básicos son algunos de los elementos característicos de los asentamientos humanos irregulares en el Suelo de Conservación; situación que no encuentra congruencia con la atención recibida en materia económica por parte de la hacienda pública, pues de acuerdo con una investigación realizada en el año 2016 por el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, las cuatro demarcaciones territoriales que recibían un menor presupuesto *per capita* eran Gustavo A. Madero, Tlalpan, Álvaro Obregón e Iztapalapa, ubicadas en los sitios 13, 14, 15 y 16, respectivamente, todas ellas con territorio dentro de Suelo de Conservación y vinculadas al contexto de los asentamientos humanos irregulares; mientras que las otras cinco alcaldías (entonces delegaciones) con Suelo de Conservación se localizaban en los sitios 1, 4, 6, 9 y 11 de la lista, de mayor a menor presupuesto *per capita*. (Aguilar, 2016, p. 3) Es decir, cuatro de las nueve Alcaldías que cuentan con Suelo de Conservación y que enfrentan la problemática de la expansión urbana irregular sobre el Suelo de Conservación (cuyas características corresponden a personas con algún grado de pobreza por ingresos *per capita* o acceso a servicios), son las que recibían un menor presupuesto.

Las zonas de la ciudad en las que se ubica el Suelo de Conservación, por definición, son aquellas que tienen menor urbanización y se localizan en las demarcaciones territoriales periféricas, principalmente del sur de la ciudad, como se muestra en el siguiente mapa, tomado del Atlas Cartográfico del Suelo de Conservación del Distrito Federal, publicado por PAOT y Sedema en el año 2011<sup>49</sup> (las áreas oscuras corresponden al Suelo de Conservación). Sin embargo, ello no implica que dichas zonas estén deshabitadas, lo que significa que no solamente existe una diferencia en términos ecológicos respecto del tipo de suelo y sus características naturales, sino también en relación con el tipo de población.

---

<sup>49</sup> Versión digital disponible en: <http://centro.paot.org.mx/index.php/publicaciones-paot/16-estudios-tecnicos/24-estudio-atlas>

Demarcación Territorial	Número de AHI en SC	Superficie ocupada ilegalmente (hectáreas)	Número de habitantes	Número de familias o viviendas	Lugares de origen	Características económicas y socioespaciales de los AHI en SC <sup>50</sup>	Año del PDDU
Álvaro Obregón	15	29.51	N/D	1003 viviendas	N/D	N/D	2011
Cuajimalpa de Morelos	49	397.69	N/D	1,766 familias	N/D	N/D	1997
Gustavo A. Madero	20	N/D	N/D	N/D	N/D	N/D	2010
Iztapalapa	168	425.5 <sup>51</sup>	N/D	N/D	N/D	N/D	2008
La Magdalena Contreras	29	342.13	32,483	7,297 viviendas	N/D	N/D	2005
Milpa Alta	122 <sup>52</sup>	403.18	12,840	2960 viviendas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mayoría heredó la propiedad de la tierra.</li> <li>• Estado de México, Hidalgo, Puebla, Michoacán, Morelos y Oaxaca.</li> <li>• Alcaldía Iztapalapa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% de viviendas no tienen acceso a agua entubada por medio de la red pública.</li> <li>• 17.5% de viviendas tienen un solo cuarto (habitantes cocinan, conviven, duermen y realizan sus actividades domésticas en él)</li> </ul>	2011
Tláhuac	93	429.89	30,228	7,557 viviendas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados de Puebla, Oaxaca, Veracruz, Guerrero y Michoacán.</li> <li>• Alcaldía Iztapalapa.</li> <li>• Poblados de Tláhuac: Zapotitlán, Tláhuac y Tlaltenco.</li> </ul>	<p><b>Tipo de propiedad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 23% en propiedad social</li> <li>• 77% en propiedad privada</li> </ul> <p><b>Ingreso mensual familiar)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 81.07% perciben menos de 2 salarios mínimos</li> <li>• 18.93% perciben más de 3 salarios mínimos</li> </ul>	2008

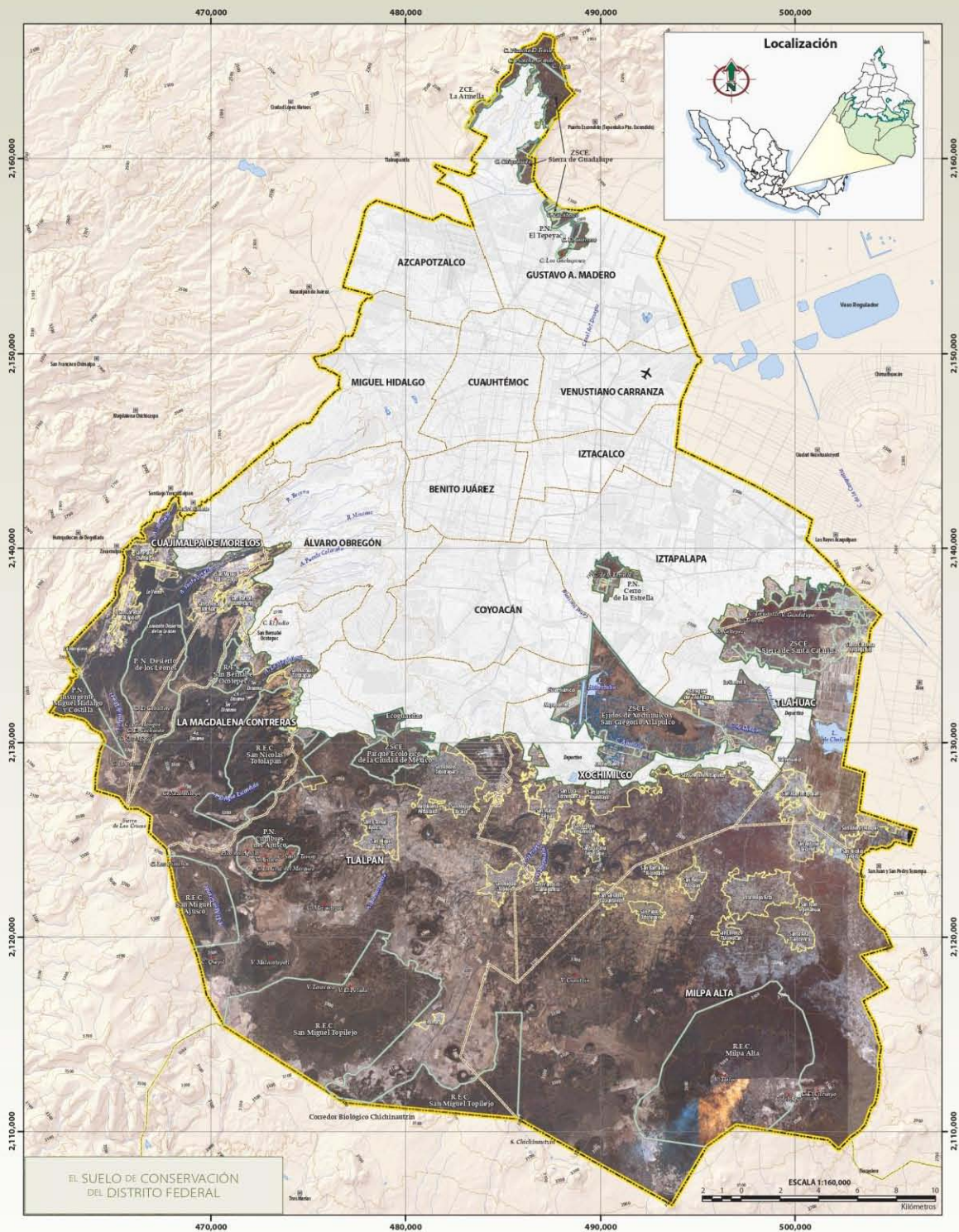
<sup>50</sup> La distribución de los asentamientos en función de sus características se muestra con base en los datos disponibles dentro de cada diagnóstico, los cuales no son homogéneos en sus criterios; mientras que en algunos casos se mencionan regiones y orientaciones geográficas con características socioeconómicas, en otros únicamente se muestra el nombre de la colonia y se desglosan los datos por cada una de ellas, o se realizan clasificaciones por tipo de propiedad, entre otros; a pesar de esta falta de homogeneidad, insalvable a partir de los insumos disponibles, estos datos son útiles para los fines del presente estudio, pues permiten conocer el tipo de asentamientos que prevalecen, a través de distintos elementos que reflejan si se trata de zonas susceptibles de ser pobladas por personas de bajos o altos ingresos, por comuneros, ejidatarios o residencias de mayor valor económico; así como si las propiedades sociales (comunidades y ejidos) han sido transferidas a particulares, por ejemplo.

<sup>51</sup> Cifra aproximada. De acuerdo con el PDDU de Iztapalapa, aproximadamente la mitad del territorio de Suelo de Conservación dentro de esa demarcación territorial (851.69 ha) está ocupado por asentamientos humanos irregulares.

<sup>52</sup> Adicionalmente, se contemplaron 8 asentamientos humanos irregulares fuera del territorio de la demarcación territorial pero que se encuentran sobre tierras comunales de Milpa Alta.

Tlalpan	191	1,129.75	N/D	N/D	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estados de Guerrero, Hidalgo, Guanajuato, Michoacán, Veracruz, Oaxaca y Estado de México, principalmente (migran a la Ciudad de México, en colonias populares como Santo Domingo y Santa Úrsula (Coyoacán) o zona de Padierna (Tlalpan), para, posteriormente, adquirir terrenos en las afueras de los poblados de Tlalpan.</li> </ul>	<p><b>Tipo de propiedad</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>81.3%</b> en propiedad social</li> <li>• <b>11%</b> en propiedad privada</li> <li>• <b>7.6%</b> en propiedad pública</li> </ul> <p><b>Tipo de viviendas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 93.8% de las viviendas de carácter popular</li> <li>• 6.1% de viviendas con características residenciales</li> </ul>	2010
Xochimilco	300 + 291 núcleos dispersos	566.35	137,558	25,898 familias	N/D	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>63.2%</b> en zona de la montaña (6% en el perímetro de Pueblos Rurales)<sup>53</sup></li> <li>• <b>25%</b> en el polígono del Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Sur (PPDUZS)</li> <li>• <b>11.6%</b> en la zona de chinampas y dentro del perímetro de Área Natural Protegida y Área de Valor Ambiental</li> </ul>	2005

<sup>53</sup> El programa de desarrollo urbano de Xochimilco enfatiza que, “(...) la mayor parte de los asentamientos irregulares se localizan en la zona de la montaña (...) en sitios considerados de alto riesgo por avenidas en pico de tormenta, deslaves por reblandecimiento del terreno, desprendimientos de rocas de laderas hacia zonas habitadas, riesgos propiciados por las fuertes pendientes en vialidades, riesgos a la salud por la falta de servicios de drenaje y agua potable” (PDDU Xochimilco, 2005, p. 43).



EL SUELO DE CONSERVACIÓN DEL DISTRITO FEDERAL

ESCALA 1:160,000  
Kilómetros

**SIGNOS CONVENCIONALES**

- Distrito Federal
- Estados
- Delegaciones
- Suelo de conservación
- Área natural protegida
- Curvas de nivel a 200 m
- Escurrimientos
- Canales
- Validades
- Cuerpos de agua
- Localidades con más de 5.000 hab.
- Suelo urbano
- Equipamiento
- Principales elevaciones
- Poblado rural

Mosaico de imágenes Quickbird 2007 - 2008  
Resolución 60 centímetros

A partir de la diferenciación más común se distingue entre la zona rural (Suelo de Conservación) y la zona urbana; sin embargo, esta distinción es sólo parcialmente útil para catalogar a los tipos de poblaciones, pues, aunque muchas de las que se encuentran en Suelo de Conservación mantienen condiciones de vida predominantemente rurales (como las comunidades y ejidos), otras se han ido desarrollando a través de una combinación de prácticas urbanas y rurales, derivado precisamente de la migración urbana hacia las esas zonas y/o de la necesidad de los pobladores del Suelo de Conservación de transitar cotidianamente hacia la parte urbana de la ciudad, en virtud de sus actividades laborales, formales o informales.

En relación con lo anterior, la PAOT ha expuesto de manera clara algunas de las dinámicas sociales, políticas y económicas que han sido apreciadas a través del trabajo que realiza mediante la investigación de los casos vinculados a actos ilegales en el Suelo de Conservación:

En una proporción considerable, muchos de los asentamientos humanos irregulares se han establecido por el apoyo ficticio y el abanderamiento total de líderes y partidos políticos, así como de organizaciones sociales, que en busca de representatividad y voto electoral comprometen y proporcionan tierra, materiales y servicios a sus seguidores, conformados por agrupaciones populares, campesinos y personas de escasos recursos principalmente, a cambio de su apoyo.

Lo anterior, aunado a la falta de aplicación de la normatividad en la materia de autoridades administrativas, ha propiciado la ocupación masiva de áreas de Suelo de Conservación colindantes con colonias populares del suelo urbano.

Además, en los últimos años diversas representaciones agrarias de ejidos y comunidades, fomentaron la ocupación ilegal de sus tierras antes y durante su ejercicio, con el pretexto de ser los dueños de la tierra, además de la falta de estímulos y apoyo para efectuar sus actividades productivas y el aprovechamiento de sus recursos naturales (PAOT, 2010, p. 16)

Como se mencionó anteriormente, no se cuenta con información detallada sobre las características laborales de las personas que habitan en el Suelo de Conservación; sin embargo, los datos expuestos reflejan la predominancia de ingresos bajos y carencia de servicios entre la población que habita dichas zonas. Asimismo, en la *Encuesta Origen - Destino en Hogares de la Zona Metropolitana del Valle de México (EOD) 2017*, se muestra que entre las demarcaciones territoriales de origen que tienen un mayor flujo hacia el exterior (reflejo de un tránsito cotidiano por parte de sus habitantes hacia las zonas de destino) se encuentran Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa y Tlalpan, cuyos flujos más importantes se distribuyen de la siguiente manera:

Principales Alcaldías de Suelo de Conservación con flujos hacia el exterior

Demarcación territorial de Origen	Demarcación territorial o municipio de Destino
<b>Álvaro Obregón</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benito Juárez (85 mil viajes diarios)</li> <li>• Miguel Hidalgo (65 mil viajes diarios)</li> <li>• Cuauhtémoc (51 mil viajes diarios)</li> </ul>
<b>Gustavo A. Madero</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuauhtémoc (134.3 mil viajes diarios)</li> <li>• Ecatepec de Morelos (108.3 mil viajes diarios)</li> <li>• Tlanepantla De Baz (73 mil viajes diarios)</li> <li>• Nezahualcóyotl (64.4 mil viajes diarios)</li> <li>• Azcapotzalco (63.2 mil viajes diarios)</li> </ul>
<b>Iztapalapa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuauhtémoc (128.4 mil viajes diarios)</li> <li>• Coyoacán (113.8 mil viajes diarios)</li> <li>• Iztacalco (95.5 mil viajes diarios)</li> <li>• Benito Juárez (84.4 mil viajes diarios)</li> <li>• Nezahualcóyotl (79.7 mil viajes diarios)</li> <li>• Tláhuac (64.4 mil viajes diarios)</li> </ul>
<b>Tlalpan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coyoacán (130.1 mil viajes diarios)</li> <li>• Xochimilco (53 mil viajes diarios)</li> <li>• Álvaro Obregón (49 mil viajes diarios)</li> </ul>

### **Capítulo 3. Los asentamientos humanos irregulares en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México a la luz del derecho a la ciudad**

#### **3.1 El derecho a la ciudad como instrumento para la ponderación de derechos e intereses en la aplicación efectiva de los derechos humanos**

El análisis de una política pública a la luz de un derecho humano (sea cual sea), pasa por la comprensión de la naturaleza, no sólo jurídica e histórica sino también política, de los derechos humanos, al tiempo que obliga a comprender su función y sus implicaciones reales. El debate sobre los derechos humanos registra actualmente una serie de críticas que giran en torno a diversos aspectos de su implementación (no de su contenido ni de sus objetivos), siendo uno de los más presentes la falta de capacidad o interés de los gobiernos para hacerlos cumplir a través de los diversos mecanismos directos e indirectos a su alcance, los cuales contemplan desde los instrumentos más tradicionales de carácter sancionatorio y de provisión de bienes y servicios públicos, hasta la gestión compleja de asuntos públicos para incentivar o contener comportamientos e incidir indirectamente en la construcción de ciertas condiciones (Ej. La entrega de apoyos económicos a los habitantes de ecosistemas que han sido clasificados por el Estado como zonas de conservación en sus distintas categorías, con la finalidad de brindarles alternativas de vida sustentables que eviten su participación en actividades productivas con impactos ambientales perjudiciales, bajo el instrumento conocido a nivel mundial como “pago por servicios ambientales”).

Boaventura de Sousa Santos señala con gran precisión y sencillez la ubicación actual del fenómeno de los derechos humanos:

“Hoy no se pone en tela de juicio la hegemonía global de los derechos humanos como discurso de la dignidad humana. Sin embargo, esa hegemonía convive con una realidad perturbadora: la gran mayoría de la población mundial no constituye el sujeto de los derechos humanos, sino más bien el objeto de los discursos sobre derechos humanos” (de Souza Santos, 2014, p. 13)

Esta crítica no solamente hace explícita la falta de *materialización* de los derechos humanos que aún existe en la mayoría de la población; sino que enfoca la atención en la incógnita sobre por qué si este discurso ocupa un lugar hegemónico, sus planteamientos formales se observan tan distantes de los hechos.

El historiador y jurista norteamericano Samuel Moyn, ha señalado que “Las leyes y políticas de derechos humanos, si bien no son culpables de causar o distraer la mirada del neoliberalismo, sí fueron condenados a asumir un rol defensivo de carácter menor en lucha por contrarrestar la nueva economía política” (Moyn, 2018, p. Cap. 7) De acuerdo con Moyn, los derechos humanos “estigmatizaron únicamente la vergonzosa insuficiencia material, haciéndose de la vista ciega frente a la creciente inequidad material” (Moyn, 2018, p.

Cap. 7), planteando el tema de los derechos humanos como una ruta lineal que debía ser impulsada por los gobiernos para que contara con recursos y políticas técnicamente adecuadas.

En términos generales se promovió una visión lineal y homogénea de las condiciones necesarias para alcanzar la materialización de los derechos humanos, considerando al ejercicio de los mismos únicamente como una cuestión de “grado” que se iría logrando paulatinamente al asignar obligaciones y objetivos a los Estados (como si todos los miembros del Estado se encontraran en una misma condición de dignidad humana que habría que ir incrementando); omitiendo abordar las causas de la insuficiencia material de los derechos, vinculadas a la desigualdad generada por ciertos factores político-económicos.

Estas observaciones son aplicables a los distintos derechos humanos reconocidos actualmente, pues en general cualquier deficiencia en la materialización de los derechos humanos impacta más a los grupos vulnerables, como una consecuencia de la desigualdad antes mencionada, independientemente de que se trate de un derecho de naturaleza estrictamente individual (como la propiedad privada) o difusa (como el derecho a un medio ambiente sano). Sin embargo, las críticas expuestas se vinculan de manera particular a los derechos económico y sociales, debido a que en éstos se ha reflejado de manera más clara la situación de inequidad y la falta de mecanismos para reordenar los recursos disponibles.

Como ejemplo paradigmático de lo anterior se encuentra el derecho a un nivel de vida adecuado que asegure a las personas, entre otros aspectos, el acceso a una vivienda (artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y 4° de la Constitución Mexicana), que tiene una relación directa con el fenómeno de los asentamientos humanos irregulares, debido a que la inequidad en el acceso a la vivienda, así como las desigualdades en la calidad de las viviendas, su ubicación y los servicios a los que tiene acceso (aunado a otras carencias como la laboral) son factores que permiten que existan sectores de la población vulnerables y susceptibles de ser conducidos o conducirse hacia la ocupación ilegal del Suelo de Conservación.

El derecho a la ciudad es un caso peculiar en el contexto de la revisión que realizan investigadores como Samuel Moyn y que identifica la necesidad de otorgar mayor relevancia a las condiciones y relaciones de inequidad, pues este derecho surge acompañado de una serie de planteamientos que tienen como eje principal el acceso equitativo a la ciudad. Es decir, el derecho a la ciudad no solamente establece el objeto del derecho (la ciudad), sino también un diagnóstico y un conjunto de propuestas que deben definir su aplicación a casos concretos.

Por estas mismas razones es que el derecho a la ciudad fue seleccionado para ser analizado en el presente trabajo, debido al aparato teórico-práctico con que cuenta y la necesidad de continuar su construcción al interior del marco legal y las políticas públicas locales, buscando conservar su origen, sentido y objetivos



particulares; pues, de no estar claramente determinado y formulado al momento de su desarrollo y aplicación dentro del Estado, podría convertirse en un “cheque en blanco” para cualquier persona o grupo que quisiera argumentar en favor de alguna decisión particular, aunque ésta no se apegara a los principios del derecho a la ciudad.

El camino que siga este derecho dentro de la gestión gubernamental y el desarrollo local dependerá, como sucede con otros instrumentos legales y teóricos, de la capacidad que tengan los distintos grupos para posicionar sus visiones, interpretaciones e intereses; la cual es una de las razones por las cuales se vuelve relevante promover y mantener la discusión sobre la naturaleza política de dicho derecho. En este sentido, una de las hipótesis del presente trabajo se refiere a la posibilidad de utilizar el derecho a la ciudad como un instrumento para la evaluación y el diseño de las acciones estatales y la gestión del desarrollo urbano.

El contenido de dicho instrumento, como se observó en el capítulo 1, se encuentra en una multiplicidad de áreas académicas y políticas de distintos países principalmente latinoamericanos y europeos; y aunque algunos tienen un carácter genérico y primordialmente político-discursivo, existen documentos con lineamientos concretos que son producto de una revisión y un diagnóstico detallado, como es el caso de la *Carta Mundial del Derecho a la Ciudad*, que contiene principios, fundamentos estratégicos e incluso una serie de derechos que se plantean como constitutivos de la propia corriente de pensamiento del derecho a la ciudad, lo cual constata el propósito con el cual ha sido construido, tendiendo a ser una plataforma de revisión, diagnóstico y propuestas prácticas sobre el desarrollo urbano en las ciudades, más que un objeto estático y aspiracional, como fueron formulados otros derechos (piénsese nuevamente en el derecho a la vivienda “digna y decorosa” plasmado en la Constitución Mexicana).

Entre los principios y fundamentos estratégicos desarrollados de manera relevante en esta Carta Mundial, se encuentra la función social de la ciudad y la propiedad urbana, la cual contempla que las ciudades deben generar legislaciones adecuadas y “...establecer mecanismos y sanciones destinados a garantizar el pleno aprovechamiento del suelo urbano y de los inmuebles públicos y privados no edificados, no utilizados, subutilizados o no ocupados, para el cumplimiento de la función social de la propiedad” (Art. 2, numeral 2.3, CMDC), así como para implementar instrumentos concretos para la redistribución de la riqueza, contrarrestando la dinámica mercantilista y favoreciendo la recuperación de la naturaleza social y funcional de elementos urbanos como la vivienda:

Las rentas extraordinarias (plusvalías) generadas por la inversión pública, - actualmente capturadas por empresas inmobiliarias y particulares -, deben gestionarse en favor de programas sociales que garanticen el derecho a la vivienda y a una vida digna a los sectores que habitan en condiciones precarias y en situación de riesgo (Art. 2, numeral 2.5, CMDC).

En el presente trabajo se han expuesto el momento diversas fuentes, contenidos y formas del derecho a la ciudad con la finalidad de contrastarlo con las críticas genéricas a los derechos humanos y con los propios derechos humanos que lo acompañan, encontrando que a pesar de su vinculación nominal, este derecho humano no surgió en las mismas condiciones ni se ha estructurado de la misma manera que los demás.

A diferencia de otros derechos humanos, éste parte de una corriente teórica de pensamiento crítico respecto de ciertos modelos de desarrollo, por lo que enfatiza la importancia de las relaciones de naturaleza política y económica como *medios* para la consecución de ciertas condiciones socioambientales, abordando de manera accesoria (pero no menos importante) a los demás derechos que plantean objetos concretos de disfrute (vivienda, agua limpia, trabajo, medio ambiente sano, etc.).

En otras palabras, el derecho a la ciudad, en virtud de sus orígenes sociales específicos, su trayectoria como discurso político impulsado por grupos con planteamientos políticos de izquierda<sup>54</sup> y su pretensión por construir un conjunto de ejes urbanos estratégicos, tiene aplicabilidad como instrumento de valoración teórico-práctica sobre las acciones, decisiones y políticas en materia urbano-ambiental.

Podría decirse, también, que el derecho a la ciudad como fenómeno socio jurídico no forma parte de los derechos clásicos derivados de la Declaración Universal de los Derecho Humanos, ni de las siguientes generaciones de derechos que plantearon objetos aspiracionales a manera de bienes jurídicos tutelados; sino, más bien, de una etapa revisionista de los derechos que comenzó a gestarse desde la década de 1960 pero que apenas hace algunos años ha comenzado a mostrar ampliamente sus observaciones y críticas sobre el camino por el cual se han ido desarrollando esos grupos de derechos humanos en distintos países del mundo.

---

<sup>54</sup> Respetando la clasificación propuesta por Norberto Bobbio, según la cual el pensamiento de izquierda se caracteriza por el reconocimiento de una igualdad natural originaria entre las personas y la identificación de desigualdades estructurales sostenidas por factores artificiales (pertenecientes al mundo social) a partir de lo cual pretende disminuir dichas desigualdades y lograr una equidad entre las personas. Por su parte, la corriente de pensamiento de derecha se distinguiría por reconocer una desigualdad natural entre las personas (reflejada en la permanencia de ciertas clases sociales, niveles económicos y otros elementos diferenciadores de las personas en el plano social y material) y buscar contener los intentos por igualar “artificialmente” (mediante subsidios, impuestos progresivos, redistribución de ingresos aplicada a servicios públicos, etc.).

### **3.2 Los asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación frente al derecho a la ciudad**

Con base en el planteamiento principal del presente trabajo, las hipótesis expuestas, el análisis de la política pública de los asentamientos humanos irregulares en el Suelo de Conservación y la interpretación realizada a partir del desarrollo y aplicación del marco teórico del derecho a la ciudad y el enfoque de políticas públicas, se han obtenido las siguientes conclusiones, las cuales serán guiadas por la definición del derecho a la ciudad construida como parte de la revisión del aparato teórico seleccionado.

En el apartado 1.3 “El derecho a la ciudad”, se propuso una definición que fue elaborada durante la presente investigación, a partir de los elementos teóricos y prácticos estudiados e interpretados a lo largo de la misma, en los siguientes términos:

Discurso de naturaleza política originado y desarrollado como una reacción crítica al desarrollo urbano moderno de carácter predominantemente mercantilista; el cual busca incidir en la transformación y construcción permanente de la ciudad, así como en su uso y usufructo equitativo, aplicando los principios y directrices del desarrollo sustentable y reconociendo la existencia de restricciones originadas por factores económicos y culturales, frente a las cuales reivindica el ejercicio legítimo del poder colectivo, orientado a la generación de condiciones socioambientales que posibiliten el bienestar común.

Retomando dichos componentes y características del derecho a la ciudad, es posible contrastarlos con la política que ha constituido una parte del objeto de estudio en el presente trabajo, a partir de lo cual, se obtienen los siguientes resultados.

En relación con la constatación de un aprovechamiento inequitativo de los servicios y procesos que se generan en las ciudades, reconociendo en la equidad a uno de los objetivos centrales del derecho a la ciudad, se obtiene que la política pública urbano-ambiental de atención a los asentamientos humanos irregulares en el Suelo de Conservación de la Ciudad de México no contempla dichos aspectos dentro del marco institucional que regula la materia, ni en la vinculación con las acciones implementadas por las autoridades administrativas, toda vez que éstas se limitan a la prohibición de conductas y al establecimiento de mecanismos de reacción, reubicación y regularización, desligados de medidas preventivas basadas en una efectiva planeación urbana, de vivienda, servicios y otros elementos de la dinámica habitacional.

Sobre este punto, cabe resaltar que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, a partir de sus reformas del año 2017, contempla como una de las consecuencias del proceso de evaluación de los asentamientos humanos irregulares (descrito en el apartado 2.2.1.2 “Marco institucional vigente para los asentamientos humanos irregulares”) la formación de un fideicomiso alimentado con recursos de los cobros que debieran

realizarse a los habitantes de los asentamientos irregulares (tanto aquellos que se reubican como los que son regularizados), con el objetivo de que dichos recursos sean utilizados para la restauración de los ecosistemas y, además, para dotar de vivienda en suelo urbano a los habitantes que tuvieron que ser relocalizados.

La creación y funcionamiento de dicho fideicomiso no juega ningún papel por el momento; en virtud de que dichos mecanismos, que buscan dotar de una mayor certidumbre y orden a los procedimientos, en aras de una atención más eficaz, son relativamente recientes. La existencia de las comisiones para la evaluación de los asentamientos humanos irregulares y de una serie de requisitos que tienen el fin de otorgar mayor sustento técnico a las resoluciones sobre los asentamientos, como estudios de instituciones académicas y dictámenes en diversas materias, sólo están contemplados como parte de un proceso claro e integral a partir de las reformas del año 2017, al igual que la creación del fideicomiso en materia de asentamientos humanos irregulares; razón por la cual, actualmente tiene lugar un proceso de reajuste y reestructuración en relación con los procedimientos y la tramitación de los expedientes anteriores y posteriores a las reformas.<sup>55</sup>

Respecto de la inclusión de los principios del desarrollo sustentable que engloba, entre otros, aquellos que han sido incluidos en las diversas conceptualizaciones del derecho a la ciudad (democracia, justicia social, equidad, diversidad cultural, participación política y un medio ambiente sano para las generaciones presentes y futuras); lógicamente, el elemento de la procuración de un medio ambiente sano se encuentra presente en el marco normativo que regula la materia estudiada, a través de la exigencia de llevar a cabo procedimientos y estudios técnicos para definir, en función de ellos, la viabilidad de las acciones y las restricciones a establecer.

Sin embargo, no existe evidencia de que las autoridades administrativas a lo largo de los últimos años hayan ejercido sus competencias en materia de inspección y vigilancia en Suelo de Conservación de manera plena, explorando alternativas de diálogo, negociación y aplicación de la ley frente a los distintos grupos políticos locales, autoridades e invasores de diverso origen geográfico y social, que se encuentran inmersos en una dinámica de gestión ilegal del suelo en dicho territorio. Si se consideran como tres ámbitos

---

<sup>55</sup> El artículo tercero transitorio del Decreto del 16 de marzo de 2017 por el que se modificó la Ley de Desarrollo Urbano, especifica que las Comisiones de Regulación Especial (que constituían el equivalente en facultades a las nuevas comisiones de evaluación pero con menos claridad y sustento técnico dentro de los procedimientos) de Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco e Iztapalapa, así como el Programa de Unidad de Mejoramiento Ambiental y Desarrollo Comunitario (UMADEC) de Milpa Alta, están obligadas a remitir a la Comisión de Evaluación de Asentamientos Humanos Irregulares, a solicitud de su presidente, la totalidad de los expedientes, tanto los concluidos como los que sigan abiertos a la fecha de la solicitud. Lo cual, por un lado, abona a la homologación de los trámites y la certidumbre sobre los procedimientos, aunque no se especifica si todos esos expedientes deberán ser tratados bajo la nueva regulación y se entiende que ello dependerá de la etapa en que se encuentren.

básicos para la atención de una problemática: la prevención de largo plazo, la supervisión permanente y las acciones reactivas ante actos ilegales, la política pública mencionada se encontraría restringida al tercero de ellos.

A pesar de que se ha conseguido identificar a algunos de los responsables y proceder legalmente en caso específicos, no se ha logrado garantizar que el gobierno cuente con un mecanismo eficaz de vigilancia para contener las acciones ilícitas en dichas zonas, vinculadas en diversos casos con grupos de poder ligados a autoridades locales y federales, ni mecanismos atención que permitan desactivar a tiempo los intentos por ocupar ilegalmente dicho suelo, así como tampoco se ha llevado a cabo una reestructuración administrativa en las áreas del gobierno, para contar con un marco que permita la coordinación en materia de planeación, entre la materia ambiental y de desarrollo urbano.

La justicia social, la equidad y la participación política son elementos que se tornan muy complejos al momento de analizar las prácticas sociales y gubernamentales, así como la inclinación de la balanza en casos concretos, hacia unos u otros intereses; sin embargo, para el tema analizado, pareciera que existe una balanza traducida en términos de vivienda y espacio habitable frente al derecho a un medio ambiente sano, la cual, comienza a inclinarse desde el inicio de los procedimientos de evaluación hacia el lado de la vivienda, a través de una óptica que busca la compensación de las carencias sociales de ciertos grupos de población sin acceso a vivienda y servicios básicos, mediante la flexibilización de las regulaciones que restringen la ocupación del Suelo de Conservación, desde una lógica basada en el reconocimiento tácito de que la falta de capacidad del Estado para garantizar una política eficaz y universal en materia de vivienda y desarrollo urbano, le obliga a ceder en el rubro de la política ambiental, con el fin de mantener alguna “puerta” abierta para canalizar, legal o ilegalmente los potenciales conflictos y las demandas de esos grupos, no homogéneos, de población.

Este es un claro ejemplo de por qué la corriente del desarrollo sustentable (y ahora en el ámbito local, del derecho a la ciudad) abarca simultáneamente el enfoque ambiental y el de la equidad social, la participación y la democracia; pues se trata de una problemática de carácter socioambiental, que no es susceptible de resolverse cortando de tajo alguna de las dos alternativas (como la permanencia o la expulsión de los habitantes de dichos asentamientos), debido a que ninguna de las dos opciones absolutas permitiría terminar con las causas de la problemática, que sólo puede ser resuelta brindando una alternativa preventiva e integral.

Sobre la necesidad de transformar algunos de los elementos económicos, como los vinculados al mercado del suelo y la expansión urbana como una consecuencia permanente de la lógica mercantilista del desarrollo urbano, así como culturales, para alcanzar el estado de cosas planteado por el derecho a la

ciudad, la política pública estudiada muestra limitaciones, al no contemplar mecanismos efectivos de ajuste para las desigualdades que generan las carencias de vivienda y servicios a lo largo de la ciudad y la zona metropolitana, restringiendo su marco de acción a los casos específicos y aislados para responder a través de una racionalidad tradicional basada en el caso particular, sin trascender hacia la esfera más amplia de la política pública y, más aun, hacia la política de estado enfocada en una planeación de largo plazo.

Esto es así porque la apertura de expedientes y procedimientos (individualizados o grupales) va acompañada de una atención que no es lo suficientemente eficiente para atender al mismo tiempo los efectos y las causas del fenómeno, por lo que termina, en el mejor de los casos, procurando la menor de las afectaciones; tomando en cuenta que el mecanismo estatal que se dirige más explícitamente a la disminución de las referidas conductas es el Código Penal para el Distrito Federal (CPDF), que establece como delitos el cambio de uso de suelo, las actividades ilegales de construcción en el Suelo de Conservación y la contaminación de este suelo bajo determinadas circunstancias, así como la Ley de Aguas del Distrito Federal, que en su momento prohibió determinadamente que se brindaran servicios hídricos a los asentamientos humanos que se establecieran ilegalmente dentro del Suelo de Conservación, colocando a las autoridades en una línea muy riesgosa entre la protección del derecho a un medio ambiente sano y la violación de un derecho tan vital como el acceso al agua, situación que no deja de formar parte de la complejidad de abordar un fenómeno de tales características de manera práctica pero que pareciera mostrar, en conjunto con los demás elementos, que la solución no se encuentra directamente en el prohibicionismo tajante, aunque este pueda ser parte los instrumentos accesorios.

Incluso las alternativas más progresistas y apegadas a derechos humanos contenidas en el marco legal, como la obligación de aplicar un instrumento de financiamiento para que las consecuencias jurídicas de los actos ilegales no dejen en el desamparo a los infractores y la posibilidad misma de regular actos declarados como “irregulares” para no generar mayores afectaciones a la calidad de vida de las personas con ciertas carencias, no aportan elementos nuevos para abordar la dinámica económica de la mercantilización del desarrollo ni contemplan apoyos para hacer viable el establecimiento de dichos habitantes en zonas más céntricas, a través de la redistribución de cargas y beneficios entre los distintos actores del sector inmobiliario y de la construcción.

Por otra parte, en referencia a la reivindicación del ejercicio legítimo del poder colectivo, para llevar a cabo las transformaciones necesarias con el fin de alcanzar los objetivos del derecho a la ciudad a través de prácticas económicas, políticas y discursivas, más allá de su reconocimiento formal, estos factores se ubican fuera de la racionalidad de la política pública estudiada, toda vez que, como se ha reiterado en el presente apartado, su atención está enfocada en la resolución de conflictos aislados o segmentados, que

escapan a la pretensión de vincularlos a la política de desarrollo urbano. Dicha política, como se ha expuesto en apartados anteriores, en ocasiones permanece en un compartimento distinto al de la política ambiental (y muchas veces también de la social). La fusión de estos dos ejes (ambiental y urbano) es una tarea pendiente en el ámbito nacional y el local, particularmente en lo que se refiere al ordenamiento de las actividades en las distintas zonas, la valoración de los impactos acumulativos derivados de las mismas y la anticipación a las problemáticas socioambientales a través de la planeación conjunta.

De acuerdo con Raúl Brañes:

Uno de los primeros lineamientos que debe figurar en toda política legislativa para la protección del medio ambiente, es la incorporación de la dimensión ambiental en la legislación del desarrollo (...) el principal factor del deterioro del medio ambiente en México, como en muchas otras partes, es el predominio de la lógica productiva de un modelo de desarrollo que se orienta de manera preferente hacia la maximización de la tasa de ganancia en el corto plazo, sin considerar la perdurabilidad de la base natural que hace posibles los procesos económicos y, por consiguiente, la sustentabilidad de dichos procesos en el largo plazo.

Estas aseveraciones son parte de uno de los argumentos principales mediante los cuales se ha intentado introducir el enfoque ambiental en la agenda de desarrollo de varios países, incluyendo a México, y que resalta principalmente en el hecho de que, en última instancia, los procesos económicos y sociales dependen de los recursos naturales y los servicios ambientales que prestan los ecosistemas.

La problemática en un primer momento pareciera tornarse en una cuestión de falta de información, convencimiento o incentivos con los que cuentan los distintos sectores de productores, consumidores y tomadores de decisiones, a los cuales, los expertos del campo ambiental habrían de conducir por el camino de la sustentabilidad. Sin embargo, al profundizar en el contexto de la problemática y descender de la escala más general (la sustentabilidad de los procesos sociales y económicos y su relación con el equilibrio ecológico), hasta llegar a las escalas particulares de los actores que están inmersos de manera activa o pasiva en estos procesos, se visibilizan dos de los elementos característicos del problema identificado por la cuestión ambiental, en su posición frente a las otras esferas de prácticas y conocimientos.

Uno de esos elementos se refiere a que ni los impactos ni las causas vinculadas al deterioro ambiental se presentan de manera homogénea entre las distintas personas y sectores de la sociedad; pues existen grupos más vulnerables a resentir la escases de los recursos naturales y la falta de acceso a los servicios ambientales; y también existe un terreno desigual en el ámbito de los intereses y las causas. Hay sectores de la sociedad dedicados a actividades productivas o mercantiles que cuentan con incentivos para mantener e incrementar sus actividades pese a los impactos negativos que estos puedan generar en el

ambiente, mientras que no puede decirse lo mismo respecto de un sector amplio de la ciudadanía que no es propietaria de los grupos o empresas que producen impactos significativos en los ecosistemas de la ciudad, pues aunque estos generan efectos contaminantes a través de diversos actos de consumo, principalmente, no cuentan con otra clase de incentivos para mantener dichas conductas y tendrían que ser, en teoría, más susceptibles al cambio.

El otro elemento es que no todos los impactos perjudiciales para el ambiente pueden ser considerados externalidades negativas<sup>56</sup> marginales, sino que en muchos casos constituyen violaciones directas a la normatividad ambiental (o urbano-ambiental), imprescindibles para sus actividades e, incluso, un factor central para el logro de sus objetivos; lo cual conduce a recordar la tesis con la cual David Harvey establece una relación directa entre la generación de beneficios en el mercado inmobiliario mediante la construcción de grandes desarrollos y el surgimiento de crisis económicas, como se mostró en el apartado 1.3 “Derecho a la Ciudad” del presente trabajo, en el cual se retoma el estudio que dicho investigador realizó sobre los procesos de construcción inmobiliaria en la ciudad de Nueva York durante el periodo de 1890 a 2010, a partir del cual constató la correlación entre la creación de grandes construcciones y las crisis financieras.

Al contrastar dicha tesis con la situación de la expansión urbana ilegal sobre el Suelo de Conservación de la Ciudad de México, se llega a una conclusión análoga: los responsables de los asentamientos humanos irregulares (constructores, vendedores, compradores, invasores o proveedores de servicios públicos o privados), probablemente no tienen un interés particular en destruir los bosques y contaminar los ecosistemas de dichas regiones, así como los especuladores y desarrolladores inmobiliarios seguramente no tendrían algún afán especial en provocar una crisis económica<sup>57</sup>, con sus correspondientes efectos negativos (desalojos, desempleo, pérdida del poder adquisitivo, entre otros), sin que en ninguno de los dos casos, se pudieran haber obtenido los beneficios que sus autores esperaban sin causar tales efectos; pues, en otras palabras, en este tipo de casos existe una incompatibilidad de fines, entre los económicos (con ciertos niveles de rentabilidad económica) y los de conservación.

---

<sup>56</sup> Como se denomina en el campo de la Economía a los efectos perjudiciales en algún sentido que son generados por alguna acción o actividad, y que no necesariamente forman parte del cálculo básico costo-beneficio, tales como la contaminación de suelos derivada de actividades industriales o el derribo de árboles como consecuencia de un desarrollo inmobiliario, frente a los cuales, en el mejor de los casos, los responsables argumentan la realización de medidas compensatorias o restitutorias.

<sup>57</sup> Al menos no ellos de manera directa e individual, pues existen tesis suficientemente documentadas que plantean utilización de crisis para lograr el establecimiento de ciertas políticas económicas de carácter neoliberal cuando no cuentan con un respaldo mayoritario entre la sociedad, como la investigación expuesta por la periodista Naomi Klein en *La doctrina del shock*. Tesis que no es objeto de estudio del presente trabajo para el análisis del contexto particular de la Ciudad de México, pero que constituye un terreno apto para análisis futuros sobre la problemática, desde el enfoque de la relación entre los desarrolladores inmobiliarios y el gobierno, frente a los habitantes.



Estas analogías no solamente son útiles en virtud de la claridad de los vínculos que presentan entre los factores causales y las consecuencias de las acciones en cada uno de los casos, sino también porque permiten introducir en el estudio de la ocupación ilegal del Suelo de Conservación al factor del mercado del suelo, el cual, como se ha mencionado, se encuentra ligado a un proceso económico que tiene como uno de sus elementos característicos la expansión urbana constante y la participación de diversos sectores económicos (principalmente el de la construcción y el inmobiliario); es decir, que dicha problemática no se alimenta únicamente de factores como la pobreza y la marginación, aunque muchos de sus usuarios finales se encuentren en esas condiciones.

Martha Schteingart ha relacionado algunos de estos factores con las políticas habitacionales en el marco del derecho a la ciudad y la distribución desigual en el espacio, señalando que:

La división social del espacio, el aumento de la segregación y la desigualdad socioespacial tienen que ver con las políticas y prácticas habitacionales: si las ciudades son compactas o de bajas densidades, si existe una gran concentración poblacional en áreas centrales, si predomina una acusada expansión periférica que ocupa nuevos territorios de interés ambiental, depende en una medida importante de la lógica de los distintos programas habitacionales orientados para diferentes grupos sociales, de la ocurrencia del fenómeno de los asentamientos irregulares y de las políticas públicas. (Schteingart, 2016, p. 45)

En este contexto, la misma investigadora identifica como algunos de los fenómenos vinculados a la desigualdad en el espacio, a "(...) la proliferación de barrios cerrados y desarrollos inmobiliarios para las élites con estándares muy altos para las viviendas con equipamientos sofisticados, que además fragmentan el tejido urbano" (Schteingart, 2016, p. 45). Es esencial comprender la relevancia de este tipo de procesos, como parte del estudio de los asentamientos irregulares en el Suelo de Conservación desde el derecho a la ciudad, en virtud de que el origen de sus procesos tiene lugar antes de la llegada de las personas a dicho territorio, pues derivan de intencionalidades y acciones de planeación previas, problemáticas ligadas a necesidades de vivienda y acceso a servicios por parte de un sector de la población, la falta de una canalización efectiva ante tales demandas por parte de las políticas públicas habitacionales y de servicios, y la disponibilidad de alternativas fuera de la ley mediante las cuales se ofertan insumos y espacios para la ocupación ilegal, gestionados por actores públicos y privados.

En otras palabras, en la otra cara de la moneda de los asentamientos irregulares en Suelo de Conservación y las políticas públicas para su atención, se encuentran las acciones y omisiones estatales en materia habitacional y de desarrollo inmobiliario, respecto de las cuales es fundamental observar el enfoque en función del cual se ha respondido a las necesidades e intereses de los distintos grupos y sectores, pues las

demandas de vivienda, desarrollo inmobiliario, servicios y actividades empresariales no son homogéneas entre el conjunto de la población, ni entre las distintas zonas de la ciudad. En palabras de la autora:

El hecho de que una parte importante de la población tenga que habitar asentamientos que comenzaron como irregulares y de que amplios sectores de escasos recursos hayan tenido cada vez menos acceso a programas del INFONAVIT y FOVISSTE, y vivan en zonas periféricas, donde casi no existe ciudad, muestra la relación entre organización del espacio y una política habitacional segregativa y equivocada. (Schteingart, 2016, p. 47)

El reconocimiento de una política habitacional “segregativa y equivocada” en los términos referidos por Schteingart, y cuyos calificativos pueden extenderse a varios de los componentes de la política del desarrollo urbano y los derechos de propiedad, no solamente expresa un criterio técnico distinto al “oficial”, sino un posicionamiento político sobre la manera en que deben administrarse y direccionarse los recursos necesarios para el desarrollo urbano (leyes, suelo, instrumentos económicos); lo cual obliga no solamente a presentar propuestas técnicamente viables, sino estrategias político-económicas para el logro de los diversos objetivos planteados como indispensables para lograr el aprovechamiento equitativo y sustentable de la ciudad por parte de todas las personas. Como se ha hecho notar en el presente trabajo, el derecho a la ciudad ha abierto dicho camino utilizando el terreno de los derechos humanos.

## Conclusiones

A partir de la revisión de la política pública local y los estudios técnicos realizados en materia de asentamientos humanos irregulares dentro del Suelo de Conservación, se obtienen dos resultados a partir de los cuales se deberá profundizar en el análisis e interpretación de la problemática:

1. La constatación de que el fenómeno estudiado no solamente se ha mantenido presente a lo largo de las últimas décadas, sino que, además, se encuentra en un proceso de expansión constante, como lo muestran los diversos estudios técnicos; los cuales, a pesar de las distintas metodologías y algunas variaciones en las cifras, expresan una tendencia incremental en términos del número de asentamientos y la superficie ocupada por los mismos, cuando se comparan los datos al interior de cada uno de ellos (como se muestra en el apartado 2.2.1.3.2 “La evolución de los asentamientos humanos irregulares en Suelo de Conservación”).

2. Que en el entramado institucional y en los diversos instrumentos de política pública no se reflejan modificaciones sustanciales con respecto a los métodos aplicados para atender el fenómeno problemático a lo largo de los últimos años, a pesar de la ineficacia en la atención del fenómeno: se mantienen como los mecanismos más utilizados aquellos dirigidos a la regularización para los asentamientos más consolidados (lo que hoy se denominan comisiones de evaluación de asentamientos humanos irregulares, presididas por las personas titulares de las alcaldías) y los operativos como medida reactiva para la remoción de aquellos menos consolidados.

3. Que del análisis de los diversos instrumentos emitidos por el Estado para regular y atender la problemática de los asentamientos humanos irregulares, se desprende la existencia de una racionalidad basada primordialmente en una atención reactiva, sin que se observen rasgos de una intención preventiva ligada a la política de desarrollo urbano, dirigida a desincentivar la creación de los asentamientos irregulares y reorientar conductas.

Generalmente, los estudios realizados por las entidades gubernamentales competentes para diagnosticar el problema y atender la situación, no contemplan información relativa al lugar de origen de las personas que se asentaron ilegalmente, de los actores políticos responsables de la existencia de servicios urbanos ilegales ni de las dinámicas económicas por medio de las cuales se establecieron estos asentamientos (como la participación de los mercados inmobiliarios y de la construcción), más allá de las observaciones sobre el nivel socioeconómico de los mismos.

En los casos en que se muestra alguna información de este tipo (como en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlalpan), no existe un análisis claro que muestre estadísticas y propuestas de

atención a dichos factores, pues las menciones únicamente sirven para exponer un marco contextual, sin considerarlo parte central de la problemática. Esto constituye un indicador del enfoque estatal a partir del cual se han establecido las políticas en la materia y el grado de prioridad que se ha otorgado a la tarea de revertir este tipo de procesos, atendiendo sus causas.

Por otra parte, en el terreno preventivo de la política pública se ubican instrumentos tradicionales como el delito y la prohibición tajante de conductas sin una alternativa basada en el contexto mencionado, plasmados en documentos como el Código Penal para el Distrito Federal y en su momento la Ley de Aguas del Distrito Federal. Sin embargo, estos instrumentos normativos de carácter prohibicionista han demostrado no tener el impacto que se requiere para atender la expansión urbana sobre dicho tipo de suelo; lo cual es una consecuencia natural de las limitaciones propias de los instrumentos jurídicos dirigidos a las acciones individuales y que a pesar de tener también una intención preventiva (para desincentivar conductas), sólo pueden ser realmente activados hasta el momento en que los asentamientos irregulares han alcanzado un grado de avance que ha provocado la reacción de alguna autoridad o llamado la atención de otros habitantes cercanos.

La búsqueda de una racionalidad en la política pública de atención al fenómeno estudiado arroja una de las paradojas más notorias dentro de las acciones estatales emprendidas. La lógica legal más tradicional basada en la relación acto antijurídico-sanción se observa desplazada en ciertos ámbitos en los cuales se sobreponen regulaciones que permiten la regularización de conductas ilícitas (como se describió en el apartado 2.2.1.1 “Marco institucional de la zonificación”), tales como el dotar de infraestructura para servicios básicos a dichos asentamientos; pues, cuando éstos tienen un grado considerable de consolidación (derivado de la responsabilidad activa y/o pasiva de las autoridades), las disposiciones prohibicionistas se desactivan y emergen aquellas con un carácter “regularizador”, que tienen como principal función absorber los actos ilícitos para enmarcarlos en una forma que permita su existencia legal; en parte debido a que los costos ambientales y políticos necesarios para su reversión total se consideran más altos (al menos en el corto plazo o mediano plazo) que aquellos que son asumidos para su “adaptación” al marco legal.

Aunque notorio, no debe dejar de resaltarse y es el hecho de que, en la regulación del fenómeno tratado, predomina el derecho urbano sobre el derecho ambiental, como se hizo notar en el apartado referente al marco institucional, en el cual se observó que a pesar de que hay restricciones a las formas de expansión urbana dañinas para el ambiente, existe una regulación en materia de desarrollo urbano que tiene la fuerza necesaria y el acompañamiento por parte de los actores para desplazar, de facto, a las disposiciones de carácter ambiental.

Ello, a pesar de que dicha legislación forma parte de un marco jurídico relativamente reciente que comienza a adquirir una naturaleza interdisciplinaria, al combinar aspectos del desarrollo urbano con los ambientales. Lo cual no impide que siga reflejando la preponderancia de los primeros sobre los segundos, no solamente en cuanto a la redacción y las disposiciones jurídicas específicas, sino primordialmente en relación con las prácticas de construcción y comercio inmobiliario que se desarrollan en la ciudad.

La política de atención de los asentamientos humanos irregulares no puede mantenerse desvinculada de las políticas de vivienda y del desarrollo urbano en la ciudad, toda vez que la primera deriva de demandas y problemáticas previas que requieren atención, mientras que las segundas constituyen un factor determinante para la contención o ampliación del fenómeno y las terceras se encuentran en una dinámica permanente de definición de prioridades con respecto al uso del territorio, a través de las autorizaciones que se emiten y las acciones de planeación para el uso del suelo.

Tanto la política urbano-ambiental estudiada como la corriente del derecho a la ciudad, deberán tener una presencia mucho más activa en las etapas de planeación urbana e incidencia en las actividades económicas relacionadas con la misma, pues pareciera que, desde una óptica individualista del derecho, acompañada de factores mediáticos y políticos que inciden en la discusión para desviar el sentido real de los procesos y sus mecánicas, se otorga una relevancia desmedida a los casos particulares, desviando la atención de los verdaderos factores que inciden en la permanencia de dichas problemáticas.

Finalmente, como en toda política pública, en ésta se encuentra un reflejo de los intereses de aquellos grupos con capacidad para decidir sobre el marco legal y la ejecución (o inactividad) frente a ciertos actos perjudiciales para el interés común. En este tenor, es necesario el involucramiento de toda la población en los procesos de planeación y diseño que se generen con la creación de los nuevos mecanismos y órganos locales de planeación, tales como el Instituto de Planeación de la Ciudad de México, cuya visión y características particulares aún no terminan de ser establecidas y dependerán, en gran medida, del desarrollo de las prácticas administrativas, la asignación de responsabilidades y la relación de coordinación que se logre entre las distintas autoridades, a partir de la exigencia de los gobernados.

## Bibliografía

- Aguilar, K. M. M., 2016. *Presupuesto de las delegaciones de la CDMX*. Ciudad de México: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria.
- Azuela, A., 2006. *Visionarios y pragmáticos. Una aproximación sociológica al derecho ambiental*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM (IIS-UNAM).
- Azuela, A., 2017. ¿Adiós a las plusvalías urbanas?. *El Financiero*, 08 Diciembre.
- Brañes, R., 2000. *Manual de derecho ambiental mexicano*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica y Fondo Mexicano para la Educación Ambiental.
- de Souza Santos, B., 2014. *Si Dios fuese un activista de los derechos humanos*. Madrid: Editorial Trotta.
- Durkheim, É., 2007. *La división del trabajo social*. Ciudad de México: Colofón.
- Ferrari, V., 2012. *Derecho y sociedad. Elementos de sociología del derecho*. Digital ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Freud, S., 2014. *El porvenir de una ilusión*. s.l.:Fv Editions.
- Harvey, D., 2013. *Ciudades rebeldes. Del derecho de la ciudad a la revolución urbana*. Madrid: Ediciones Akal.
- Heller, H., 1998. *Teoría del Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- INEGI, I. N. d. E. y. G., 2010. *Volumen y crecimiento. Población total según tamaño de localidad para cada entidad federativa*, Ciudad de México: INEGI.
- Iracheta, A., 2017. Derecho a la ciudad: una propuesta legislativa para México. En: *Por el derecho a la ciudad. Diálogos entre academia y organizaciones sociales de la Ciudad de México*. Ciudad de México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Jellinek, G., 2000. *Teoría general del Estado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Kelsen, H., 2015. *La teoría pura del Derecho. El método y los conceptos fundamentales*. Ciudad de México: Colofón.
- Lefebvre, H., 1978. *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península .

Moyn, S., 2018. *Not enough: human rights in an unequal world*. Massachusetts/Londres: Harvard University Press.

PAOT y Sedema, 2012. *Atlas Geográfico del Suelo de Conservación del Distrito Federal*. Ciudad de México: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT) y Secretaría del Medio Ambiente (Sedema).

PAOT, 2010. *Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los Asentamientos Humanos Irregulares, ubicados en Suelo de Conservación del Distrito Federal (Estudio Técnico EOT-08-2010)*. Ciudad de México: Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial.

Pírez, P., 2016. La urbanización, ¿mercancía o derecho? Una discusión para la política urbana. En: *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. Ciudad de México: UNAM.

Polanyi, K., 2017. *La gran transformación*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Schmitt, C., 1998. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.

Schteingart, M., 2005. *Expansión urbana, sociedad y ambiente*. Ciudad de México: El Colegio de México.

Schteingart, M., 2016. Política de vivienda, organización del espacio y participación ciudadana. En: F. Carrión & J. (. Erazo, edits. *El derecho a la ciudad en América Latina. Visiones desde la política*. Ciudad de México: Coordinación de Humanidades, UNAM; Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM (PUEC); Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe; Universidad Nacional Autónoma de México; Internatioinal Development Reaserch Centre (IDRC/CRDI), pp. 41-48.

Soto Montes de Oca, G., Año XIII, 7° publicación, julio. "Tarifas y derecho humano al agua" publicación número 7, año XIII, julio. *Defensor. Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, p. 24.

Subirats, J. e. a., 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, p. 10.. Barcelona: Editorial Ariel.

Vara, R. D. P. y. R. P., 2005. *Diccionario de Derecho*. Ciudad de México: Editorial Porrúa.

Weber, M., 2014. *Economía y sociedad*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

### **Páginas electrónicas de consulta**

Diccionario Geográfico del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales de México (SNIARN): [http://ideinfoteca.semarnat.gob.mx/website/diccionario/diccionario\\_a.html](http://ideinfoteca.semarnat.gob.mx/website/diccionario/diccionario_a.html)

Resultados de Investigación de la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial de la Ciudad de México: <http://www.paot.org.mx/resultados/resultados.php>