

UACM

**Universidad Autónoma
de la Ciudad de México**

Nada humano me es ajeno

COLEGIO DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

“¿Regularizar la irregularidad? Asentamientos humanos ilegales consolidados en el suelo de conservación ecológica de la zona sur del Distrito Federal: el caso de la colonia Diamante de la delegación de Tlalpan”

TRABAJO RECEPCIONAL
PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN URBANA

PRESENTA:

FRANCISCO ANICETO AMBROSIO

Director del trabajo recepcional

Dr. Víctor Manuel Delgadillo Polanco

México, D.F. Febrero 2014.

SISTEMA BIBLIOTECARIO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE LA CIUDAD DE MÉXICO COORDINACIÓN ACADÉMICA

RESTRICCIONES DE USO PARA LAS TESIS DIGITALES

DERECHOS RESERVADOS[©]

La presente obra y cada uno de sus elementos está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor; por la Ley de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México, así como lo dispuesto por el Estatuto General Orgánico de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México; del mismo modo por lo establecido en el Acuerdo por el cual se aprueba la Norma mediante la que se Modifican, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones del Estatuto Orgánico de la Universidad de la Ciudad de México, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de enero de 2002, con el objeto de definir las atribuciones de las diferentes unidades que forman la estructura de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México como organismo público autónomo y lo establecido en el Reglamento de Titulación de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Por lo que el uso de su contenido, así como cada una de las partes que lo integran y que están bajo la tutela de la Ley Federal de Derecho de Autor, obliga a quien haga uso de la presente obra a considerar que solo lo realizará si es para fines educativos, académicos, de investigación o informativos y se compromete a citar esta fuente, así como a su autor ó autores. Por lo tanto, queda prohibida su reproducción total o parcial y cualquier uso diferente a los ya mencionados, los cuales serán reclamados por el titular de los derechos y sancionados conforme a la legislación aplicable.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I. Marco Teórico.

1.1 Suelo de Conservación Ecológica.....	8
1.2 Asentamientos Humanos Irregulares.....	14
1.3 Regularización de la tenencia de la tierra urbana.....	24
1.4 Derechos de posesión y uso de un bien inmueble.....	29

CAPÍTULO II. Antecedentes sobre la urbanización ilegal y su política de legitimación en la Ciudad de México.

2.1 La ilegalidad como el mayor mecanismo de ocupación y acceso al suelo.....	37
2.2 Antecedentes de la regularización de los AHI en el DF.....	49
2.3 La dimensión de los AHI contemporáneos arraigados en SC en el DF.....	63
2.4 La política actual de legitimación de los AHI en SC del DF.....	72

CAPÍTULO III. Entidades Administrativas e Instrumentos de Desarrollo Urbano.

3.1 Entidades Administrativas encargadas de llevar a cabo la Regularización.	
3.1.1 Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).....	78
3.1.2 Dirección General de Regularización Territorial (DGRT)	82
3.2 Instrumentos de Desarrollo Urbano.	
3.2.1 Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDU).....	89
3.2.2 Programa Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU).....	92

CAPÍTULO IV. Tlalpan y el estudio de caso.

4.1 Los AHI del SC en la delegación Tlalpan.....	99
4.2 El proceso de legitimación de los AHI en la delegación Tlalpan.....	104
4.3 Antecedentes sobre el acceso al suelo en el estudio de caso: Colonia Diamante.....	111
4.4 Avances de la gestión de regularización en el estudio de caso.....	117

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN

La capital del país ha sufrido grandes cambios en su estructura territorial, esto se le atribuye principalmente a la expansión y relocalización de las actividades industriales y de servicios, que por un lado, atraen grandes flujos de población externa y por otro, reubican a la población interna. Estos factores, juntos, han dado como resultado un crecimiento demográfico que, tras sufrir el hacinamiento y concentración dentro de la ciudad, se han visto obligados a explorar un espacio para poder habitar. De esta manera se ha dado el continuo tránsito de la población hacia las zonas limítrofes de la ciudad, lo que ha generado un proceso de desarrollo urbano que se expande sobre las tierras de propiedad social y privada, ocupando el suelo a través de diversos mecanismos tanto legales como ilegales.

El constante crecimiento y desarrollo urbano se ha dado, en su mayoría, a través de los asentamientos humanos irregulares¹ que son el resultado de una confluencia e interrelación de factores importantes como: la distribución de la población entre las diferentes alternativas según sus características socioeconómicas que dan el limitado acceso a una vivienda o a un lote que tenga precios accesibles en el mercado inmobiliario, o a la falta de un financiamiento habitacional. De modo que, la principal modalidad de urbanización popular se presenta como la principal alternativa habitacional de las familias ubicadas en los rangos centrales de la distribución del ingreso familiar...y la alternativa para las familias más pobres.²

Con la ausencia del compromiso estatal para la producción de la vivienda popular y ante su permisiva, las poblaciones de bajos ingresos han optado, como opción, acceder a un espacio para vivir y lo hacen asentándose en suelo donde las

¹Duhau los identifica como asentamientos de invasión y urbanizaciones irregulares, ilegales o piratas. Duhau, Emilio (1998), Hábitat popular y política urbana, UAM – Azcapotzalco, M. A. Porrúa, México, D.F. pág. 72

²Ibid. Pág. 78

normas urbanas y ecológicas prohíben su establecimiento, exonerando al Estado de toda obligación respecto del mejoramiento de los barrios populares.

En el Distrito Federal existen asentamientos humanos irregulares en predios cuya lotificación o fraccionamiento se ha efectuado sin contar con las autorizaciones o permisos correspondientes y que han sido enajenados a terceros. Actualmente esto representa una de las principales preocupaciones, pues se estima que una parte significativa de la población del Distrito Federal se encuentran habitando en 835 asentamientos irregulares, 50,703 viviendas³, consolidados y arraigados en suelo de conservación, repartidos en nueve delegaciones limítrofes de la ciudad. En consecuencia, sus respectivos poseedores carecen de título de la propiedad del suelo y título de uso de suelo urbano. No cuentan con documentos, o si los llega a haber, como los contratos de compraventa que en muchas ocasiones son de dudosa legitimidad, sólo se presta para varios fraudes, lo que genera problemas en los habitantes para acreditar jurídicamente sus propiedades, realizar los traslados de dominio. Asimismo, crea conflictos de orden legal entre los colonos, además de que no otorga las facilidades para el acceso a otros servicios públicos, lo que genera inseguridad jurídica respecto a la tenencia de la tierra y acceso desigual a dichos servicios.

Esta clase de irregularidad se origina, en gran medida, por contratos de compraventa celebrados sin cumplir con las formalidades de la ley, así como por transmisiones hereditarias y legados verbales de padres a hijos y de generación en generación.⁴ Se destaca la falta de escritura pública o inmatriculación administrativa que ampare la propiedad inmobiliaria, todo lo cual ocasiona la inseguridad jurídica ya mencionada.

La propiedad de un lote ofrece a las familias no sólo una vivienda sino una seguridad económica⁵, y en donde el Estado posee de modo exclusivo la

³Procuraduría Ambiental de Ordenamiento Territorial. www.paot.org.mx

⁴ Coulomb, René (coord.) 2006. La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos. GDF, INVI, SEDESOL, CONAFOVI, UAM – AZCAPOTZALCO. México. Pág. 163

⁵Óp. Cid. Duhau, Emilio (1998). Pág. 89

capacidad de otorgar legitimidad jurídica a las formas de apropiación real que se desarrollan en los procesos de urbanización popular.⁶

En la actualidad, no ha existido ninguna iniciativa sistemática para incorporar jurídicamente a los asentamientos irregulares tanto en el terreno de las normas urbanísticas como de propiedad con el tiempo han tendido a consolidarse, es lógico suponer que han existido formas de intervención estatal que, de alguna manera, han proporcionado un cierto grado de certidumbre a los pobladores con respecto a la seguridad de la posesión.⁷

El objetivo principal de este trabajo es conocer los argumentos centrales de ¿por qué los asentamientos humanos irregulares han sido aceptados como una realidad irreversible y no se han emprendido acciones sistemáticas orientadas a su plena integración al orden jurídico vigente?

Como punto medular, el trabajo se enfocará en la Colonia Diamante, de la Delegación Tlalpan, en el Distrito Federal, ya que es un asentamiento irregular porque se ha consolidado en suelo considerado como de conservación ecológica. Ante esto, no se les ha otorgado la regularización de la tenencia de la tierra urbana y sus ocupantes continúan viviendo con inseguridad en la posesión de su patrimonio familiar, sus titulares no están reconocidos legalmente sobre la posesión de sus bienes inmuebles.

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos que contienen, de forma organizada, la información que se ha obtenido durante la investigación realizada.

En el primer capítulo, que corresponde al marco teórico, se encuentran incluidos los conceptos de Suelo de Conservación Ecológica, Asentamientos Humanos Irregulares, Regularización de la Tenencia de la Tierra Urbana, así como los Derechos de Posesión y uso de un bien Inmueble. Esto con el fin de entender el posterior desarrollo del trabajo.

⁶Ibid. Pág. 106

⁷Ibid. Pág. 107

Dentro del segundo capítulo se describe la urbanización ilegal de la ciudad de México y su política legitimación, en este apartado se desarrollan los distintos mecanismos de ocupación y acceso al suelo; así como los antecedentes de la regularización de la tenencia de la tierra urbana para los asentamientos humanos irregulares en el Distrito Federal; posteriormente se ingresa a la fase de la dimensión de los asentamientos humanos irregulares contemporáneos arraigados en suelo de conservación; así como su actual política de legitimación.

Por tratarse de unos instrumentos de desarrollo urbano, en el tercer capítulo se hace referencia al Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa Parcial de Desarrollo Urbano. En el mismo capítulo, y por ser las entidades administrativas encargadas de llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra urbana en el Distrito Federal, se reseña a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), y de la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT).

Para obtener esta información fue necesario consultar directamente y a cada uno de las dos entidades administrativas así como sus páginas de internet; asimismo se indagó sobre el objetivo en el tema de la regularización de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

En el capítulo cuatro se revisa el estudio de caso, donde primero se exploran los asentamientos humanos irregulares en la delegación Tlalpan, así como su proceso de legitimación, y se concreta en el estudio de caso que es la colonia Diamante, donde se examinan los avances en la gestión de la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Por ser un asentamiento que en los inicios de su consolidación pertenecía a la delegación Xochimilco, se revisó el Programa Parcial de Desarrollo Urbano aprobado en el año 2000 para el poblado de Santiago Tepalcatlalpan, en el que la colonia Diamante fue integrada como Tlaxopan Diamante. Se examinó el proceso de cambio para pertenecer a la delegación Tlalpan, por eso se consultó el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de esta demarcación, publicado en

el 2010, donde la colonia antes mencionada es tomada como un asentamiento irregular. Con el objetivo de obtener los datos del avance de su proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana, se entrevistó a la representante vecinal y vecinos de la Colonia Diamante.

Finalmente, después del desarrollo, y tomando como referencia el caso de estudio, se llegó a las reflexiones finales gracias a las opiniones sustentadas y argumentadas en el trabajo.

CAPÍTULO I. Marco Teórico.

1.1 Suelo de Conservación Ecológica.

Con la reforma al artículo 27 constitucional y de su reglamentación por la Ley General de Asentamientos Humanos, en 1976, se abrió la posibilidad de regular los usos y destinos del suelo e identificar reservas territoriales para el crecimiento de la ciudad⁸. En 1982 el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDU) fue actualizado efectuándose estudios específicos que permitieron establecer la zonificación básica del territorio al dividirse en dos zonas primarias: la primera denominada en Área de Desarrollo Urbano que a su vez se subdividió en área urbana y área de amortiguamiento; y la segunda, que se denominó Área de Conservación Ecológica. Este último corresponde a las áreas consideradas como zona rural⁹ del Distrito Federal, que para fines administrativos se han denominado así, por lo tanto, siempre que se haga referencia a él, los datos serán propios del Distrito Federal.

Ante la dinámica de crecimiento de la población hacia los alrededores de la ciudad y la falta de especificaciones y condicionantes de los usos del suelo, en julio de 1987 se publicó una nueva versión del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en el cual se redefinió la clasificación primaria del territorio en dos zonas: la primera como Área de Desarrollo Urbano con una superficie de 63,382 hectáreas y; la segunda, como Área de Conservación Ecológica con una superficie de 85,554 hectáreas en la que quedó incluida, la hasta entonces, Área de Amortiguamiento. Ambas extensiones quedaron divididas por la denominada Línea de Conservación Ecológica, la cual tenía una longitud de 154 kilómetros.

Pero, en junio de 1996 se publicaron las nuevas actualizaciones del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se modificó, en los términos de

⁸Con esta acción se esperaba conducir el crecimiento ordenado del desarrollo urbano de la ciudad incorporando a los asentamientos populares o irregulares. Óp. Cit. Coulomb, René (Coord), 2006. Pág. 149.

⁹La propiedad rural que había en el Distrito Federal en 1940 correspondía a ejidos en un 18.1 %, a terrenos comunales en un 57.3 % y a terrenos privados en un 24.6 %; esto es, las tres cuartas partes de la tierra rural eran propiedad de los núcleos agrarios o colectivos. Schteingart, Martha (1989). Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México. Pág. 35

la zonificación primaria, la denominación de Área de Desarrollo Urbano por Suelo Urbano y el Área de Conservación Ecológica por Suelo de Conservación.

Actualmente, el Suelo de Conservación¹⁰ cuenta con una superficie total de 88,442 hectáreas que representan el 59 % del territorio del Distrito Federal¹¹, de las cuales 38, 252 hectáreas están cubiertas por bosques, 500 hectáreas por matorrales y 28, 599 hectáreas para uso agrícola¹². El 10% del Suelo de Conservación corresponden a Áreas Naturales Protegidas¹³, entre las que se encuentran declaradas en dos categorías: de carácter local y federal, que abarcan ecosistemas representativos del suelo de conservación y algunos fragmentos ubicados dentro del suelo urbano.

El suelo de conservación, debido a las características que posee, se traduce en ecosistemas importantes por los diversos bienes y servicios estratégicos ambientales que proporciona, tales como la capacidad de recarga sostenida del acuífero, la captura de carbono, la producción del oxígeno por parte de la cubierta vegetal, la permanencia del patrimonio genético presente en la biodiversidad local y la belleza escénica como componentes implícitos del paisaje natural. Incluyen áreas ecológicas, productivas (agropecuaria, piscícola, forestal, agroindustrial y turística) y las comunidades rurales.

El Suelo de Conservación se extiende, principalmente, en nueve delegaciones políticas: Milpa Alta, Tlalpan, Xochimilco, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tláhuac, Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero e Iztapalapa¹⁴. Por varios factores

¹⁰Ver imagen 1 anexo al final.

¹¹ El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF), publicado en la Gaceta oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003, reconoce esta cantidad; además, especifica la superficie total de suelo urbano para el Distrito Federal que son 61,082 hectáreas que representa el 41% de la superficie total, que sumando ambos porcentajes nos dan el cien por ciento de la totalidad de superficie del Distrito Federal.

¹² Santos Cerquera y Guarneros Avilés, en Aguilar, Adrián Guillermo. La ciudad de México y su estructura policéntrica regional. Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España. Coeditores H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA, UNAM, CONACYT, INSTITUTO DE GEOGRAFÍA, PORRUA. México, 2006. Pág. 186.

¹³Se recomienda ver imagen 2, anexo al final.

¹⁴Para tener claro sobre la superficie total de cada demarcación, así como la superficie de suelo de conservación que posee cada uno, además de su porcentaje. Véase Clemencia Santos Cerquera y Lizbeth Guarneros Ávila. En Aguilar, Adrián Guillermo (2006). Pág. 186.

como su localización y actividad rural, a Milpa Alta se encuentra catalogado como 100% de suelo de conservación, eso por ser la demarcación de mayor captación y de recarga de las aguas de lluvia, cuenta con el 41% dedicada al desarrollo de actividades agropecuarias y el 49% restante se encuentran las zonas boscosas, que representan áreas ambientalmente importantes por los servicios que prestan tanto a la Ciudad de México como a su zona metropolitana.¹⁵

En lo que respecta a las Áreas Naturales Protegidas, el Plan Nacional de Desarrollo en México (1995-2000) estableció en su capítulo denominado Política Ambiental para un Crecimiento Sustentable que las políticas y acciones fueran permeadas por una estrategia de descentralización, es decir, que entre los tres órdenes de gobierno estarían distribuidas, en materia de gestión ambiental y de recursos naturales, las competencias, responsabilidades, recursos y capacidades de decisión con el pleno reconocimiento de la soberanía de las respectivas entidades. Es así como el Programa de Medio Ambiente y a raíz de la formulación del instrumento que da curso y consolida el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas en 1995, se reconocen a las Áreas Naturales Protegidas (ANP) como verdaderos proyectos nacionales de desarrollo sustentable y generadores de proceso de desenvolvimiento social y progreso local.

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) se encuentran declaradas de carácter local y federal que abarcan ecosistemas representativos del suelo de conservación y algunos fragmentos ubicados dentro del suelo urbano que suman un total de 25,078.52 hectáreas decretadas, que representan el 10% del territorio del Distrito Federal¹⁶. Todas las ANP están bajo la jurisdicción de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), son superficies terrestres o marinas consagradas, especialmente, para la protección y el mantenimiento de la diversidad biológica, así como a la protección de recursos culturales, naturales y

¹⁵ Decreto que contiene el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de la Delegación de Milpa Alta. Decretado en 2011. Pág. 8.

¹⁶ Se sugiere ver el cuadro que contiene las zonificaciones de las Áreas Naturales Protegidas en las que se encuentran declaratorias de carácter local y federal, en la siguiente página electrónica: http://www.sma.df.gob.mx/corena/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=87. Fecha de consulta 10 de septiembre de 2012.

asociados, manejados a través de medios jurídicos y otras instancias eficaces como la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), ahora el encargado de vigilar, regular, y hacer cumplir la ley y programas que se aplican a las Áreas Naturales Protegidas.

Con el objetivo de preservar las características ambientales en el Distrito Federal se establecieron dos regulaciones que norman el uso del suelo en Suelo de Conservación y Áreas Naturales Protegidas que son la ambiental y la urbana. En el primero se encuentra el Programa General de Ordenamiento Ecológico (PGOE) que se basa en la Ley Ambiental, y en el segundo se aplica el Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU) que a su vez se sustenta en la Ley de Desarrollo Urbano; todos con aplicaciones en el Distrito Federal. Asimismo, para cada delegación político-administrativa se aprueba un Programa Delegacional de Desarrollo Urbano (PDDU) que también se aplica en Suelo de Conservación. Sin embargo, no podemos omitir que a nivel federal también existen normatividades que actúan en Suelo de Conservación; dos ejemplos claros son: la Ley Forestal, que regula el aprovechamiento de los recursos forestales, y la Ley Agraria, que establece la normatividad para la regularización de la tenencia de la tierra de carácter social (propiedad ejidal y comunal), y los decretos federales en áreas naturales protegidas.

La actividad ambiental de uso de suelo en el Distrito Federal se enfoca en la zona rural, regulando y promoviendo las actividades productivas en esa zona según la estructura y función de los ecosistemas y las necesidades fundamentales de la población actual y futura. Así, el ordenamiento ecológico dedicado al Suelo de Conservación se convierte en un instrumento de planeación dirigido a regular las actividades forestales, agrícolas, ganaderas, recreativas y de conservación de la diversidad biológica.

En lo que respecta a las regulaciones de carácter urbano en Suelo de Conservación, el Programa General de Desarrollo Urbano se centra en dos aspectos: el primero se enfoca en mantener las características rurales con identidades y tradiciones culturales importantes, estableciéndose políticas de

conservación patrimonial y mejoramiento urbano y tratando de aplicar medidas de contención del crecimiento urbano irregular; y el segundo, establece las áreas de actuación en diversas zonas del Suelo de Conservación que serán objeto de un tratamiento específico. La selección y definición de esta área estarán definidas de manera específica en los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano, según las características, condiciones y problemática que presente cada delegación.

Las dos normatividades, ambiental y urbana, crean distintos tipos de zonificaciones para la actuación, por ejemplo: el Programa General de Ordenamiento Ecológico (del lado rural) establece en Suelo de Conservación cinco grandes tipos de zonas de uso de suelo: primero, la forestal de conservación; segundo, forestal de protección; tercero, agroforestal; cuarto, agroecológico y; quinto, las áreas naturales protegidas y poblados rurales. Mientras que del lado urbano, el Programa General de Desarrollo Urbano establece en Suelo de Conservación tres áreas de actuación: uno, de rescate ecológico; dos, de preservación ecológica y; tres, de producción rural y agroindustrial, las cuales se adicionan a las cinco zonas delimitadas en el PGOE ya antes mencionados¹⁷.

Con el fin de seguir manteniendo la capacidad productiva de estas áreas y los servicios ambientales que se proporcionan a los habitantes de esta ciudad, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal IV Legislatura aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal¹⁸ en ella se resalta la importancia del suelo de conservación porque prevé los servicios y bienes ambientales; además de ser el lugar donde se asientan las comunidades indígenas con sus tradiciones culturales, prácticas productivas y relaciones sociales. Pero algunas tierras de los pueblos, donde la actividad agrícola y agropecuaria difícilmente ya no se genera una renta competitiva en relación con la

¹⁷Se sugiere ver el cuadro que contiene las definiciones de cada zonificación que manejan ambos programas, tanto el de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y el del Desarrollo Urbano del Distrito Federal. En Aguilar, Adrián Guillermo y Escamilla Irma (2011). Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades. México. PORRÚA, CONACYT, UNAM, CÁMARA DE DIPUTADOS LXI LEGISLATURA. Pág. 293.

¹⁸ Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012. Pág. 59. <http://www.paot.org.mx/centro/programas/pgoedf.pdf>. Visitado el día 25 de Agosto de 2012.

renta urbana, por lo que está sometida a fuertes presiones de desarrolladores inmobiliarios y demandantes de vivienda con bajos ingresos.¹⁹ Iztapalapa, por ejemplo, cuenta con la mayor disminución con sólo 725.25 ha., el 6.25%²⁰ del total de su superficie. Ante el constante deterioro ambiental surgen en el Distrito Federal las normatividades de carácter ambiental que responden a las preocupaciones que ya existían a nivel mundial acerca del cuidado del medio ambiente y del desarrollo.²¹

En contraste, las Áreas Naturales Protegidas son, actualmente, la categoría de protección más estricta del Suelo de Conservación pero históricamente fueron consideradas como zonas de reserva para la expansión urbana, hecho que contribuyó a que en 80 años se perdieran superficies de vital importancia para el mantenimiento del ciclo hidrológico y la regulación del clima.²²

En conclusión, el Suelo de Conservación y las Áreas Naturales Protegidas en la Ciudad de México generan, de manera natural, la recarga de los acuíferos, la autorregulación y desarrollo del ecosistema que son bienes ambientales, fundamentales, para el equilibrio climático y ecológico del Distrito Federal y las zonas conurbadas. Empero, por ser considerado como la cuna del poder político y económico del país, en la ciudad de México se ha dado de una forma explosiva la concentración de la población y con ello la fuerte presión del crecimiento anárquico de su mercado inmobiliario de forma irregular en áreas boscosas del suelo de conservación. En 10 años se ha perdido 4 mil 796 ha de suelo de

¹⁹Op. Cit. Coulomb, René (coord.), 2006. Pág. 150

²⁰Op. Cit. Santos Cerquera, Clemencia y Guarneros Avilés, Lizbeth. En Adrián Guillermo Aguilar. (2006). Pág. 186.

²¹En 1987 fue elaborado por distintas naciones un informe para la ONU, que se llamó "Informe Brundtland" en donde se establecía llevar a cabo un cambio importante en cuanto a un mejor desarrollo sustentable para satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones. Décadas más tarde, el 13 de junio de 1992, se lleva a cabo en Rio de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo; en él se pedía una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de la sociedad y las personas, y así, proteger la integridad del sistema ambiental y desarrollo mundial. La conciencia de cuidar el medio ambiente se genera un poco más con la firma del Tratado de Kyoto, en Kyoto Japón, el 11 de diciembre de 1997, México firmó este convenio en el año de 1998 y lo ratificó en el 2000, y para el 2005 entró en vigor.

²² Op. Cit. Coulomb, René (coord.), 2006. Pág. 153

conservación sobre todo a través de invasiones. Entre los años 2000 y 2001 se perdieron 213 ha de ese tipo de suelo por asentamientos irregulares,²³ quienes logran consolidarse a través de rutas informales que involucran a ejidatarios, desarrolladores y a gobiernos locales, estos últimos operan, fundamentalmente, a resolver conflictos, satisfacer demandas e incorporar políticamente, en el marco de una lógica política marcada generalmente por el clientelismo.²⁴ Estos agentes participan en estrategias que incluyen convenios “particulares” para introducir servicios, organizar la promoción de conjuntos habitacionales, etcétera,²⁵ lo que genera en suelo de conservación una alta consolidación en áreas totalmente urbanas.

1.2 Asentamientos Humanos Irregulares.

El fraccionamiento de terrenos es el mecanismo más común para la creación de nuevos espacios habitacionales en la ciudad de México. Ante la falta de otra opción habitacional, muchas familias de escasos recursos se ven forzadas a ceder parte de sus ingresos a cambio de un lugar donde vivir, aunque quien les vende no haya cumplido con los requisitos que la ley señala. El fraccionador clandestino es quien les da acceso a ese lote a través de una compraventa que no pasa de ser una operación privada, en el sentido de que sólo surte efectos jurídicos entre las partes, ya que no es reconocida por algún órgano estatal.²⁶

La carencia de títulos por parte de quienes han comprado un lote en un fraccionamiento no autorizado es lo que normalmente da lugar a que una colonia se califique como irregular.²⁷ Empero, ¿a qué nos referimos con Asentamientos Humanos Irregulares? definámoslo por partes: la Gran Enciclopedia SALVAT²⁸ define asentamiento como la acción y efecto de asentar o asentarse, superficie que ocupa una construcción y operaciones que se realizan en el suelo para que

²³Op. Cit. Coulomb, René (coord.), 2006. Pág.153

²⁴Coulomb, René y Martha Schteingart (Coords). 2006. Entre el Estado y el mercado. La vivienda en el México de hoy. UAM – AZCOPOTZALCO, M. A. PORRÚA, México. Pág.427.

²⁵Ibíd. Pág. 420.

²⁶ Azuela de la Cueva, Antonio. (1989). La ciudad, la propiedad privada y el derecho. El Colegio de México, México. Pág. 90.

²⁷Ibíd. Pág. 90

²⁸Gran Enciclopedia SALVAT. (2004), Barcelona, España: Salvat.

este se asiente; mientras que el diccionario LAROUSSE de la lengua española define asentar como poner o colocar alguna cosa de modo que permanezca firme, asentarse es establecerse en un lugar.

En tanto que la Ley General de Asentamientos Humanos²⁹ en su artículo 2, párrafo II, define asentamiento humano como: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.

La definición de la irregularidad según la enciclopedia de Ciencia Política³⁰, en la administración pública se emplea para significar que se ha realizado una operación que no está debidamente justificada y que, por tanto, puede caer en la categoría de malversación, desfalco, cohecho, o alguna inmoralidad. En términos generales, una irregularidad es algo que no se lleva a cabo de conformidad con las normas que rigen ese tipo de acciones, que constituye un delito o falta.

Un asentamiento humano irregular es un proceso social mediante el cual se forman nuevas relaciones de propiedad, y que transcurre, en apariencia, al margen del orden jurídico. En ellas habita un sector importante de la población urbana de bajos ingresos de nuestro país.³¹ El poblamiento de estos barrios comienza mucho antes de que se cuente con los servicios públicos de agua potable, drenaje, transporte, alumbrado, etcétera, y sus habitantes pertenecen a esa categoría social que se conoce como los “marginados” puesto que constituyen la expresión más palpable de la miseria urbana.³²

Narciso Sánchez, enumera tres tipos de asentamientos humanos irregulares que se dan en el medio urbano, que son: el primero, la marginalidad periférica, que refiere a los cordones de miseria ubicados en el perímetro de la ciudad; segundo, la marginalidad de las casas de vecindad o tugurios, correspondiente a quienes

²⁹Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993. Adicionada mediante decreto de fecha 5 de agosto de 1994, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

³⁰ Enciclopedia Política (2004), Barcelona, España.

³¹Óp. Cit. Azuela de la Cueva, Antonio (1989). Pág. 81

³²Ibíd. (1989). Pág. 81

habitan en las áreas más deterioradas de una ciudad formal, con un alto grado de hacinamiento y abandono; y tercero, la marginalidad aislada, que se ubica en forma dispersa dentro del medio urbano en terrenos disponibles, pero sin la regularización urbanística.³³

La clase de asentamientos de marginalidad periférica y aislada han dado en zonas donde, en muchos de los casos, la propiedad de la tierra es de carácter social (comunal o ejidal)³⁴ y privado³⁵. Estos asentamientos tienden a demandar servicios urbanos y entran en contradicción con lo que dictan las normas de ordenamiento ecológico, que prohíben de manera expresa cualquier uso urbano dentro de los límites del suelo de conservación. El patrón de ocupación de la tierra se da a través de la autoconstrucción (barrios de invasión y urbanizaciones piratas).

Un asentamiento irregular puede darse, en un primer caso, cuando el propietario del fraccionamiento que ha sido autorizado no lleva a cabo la introducción de las obras de urbanización ni los servicios que la ley exige. Otro caso más frecuente es el del propietario que fracciona y vende lotes sin haber obtenido la licencia³⁶ respectiva. Finalmente, un tercer caso consiste en que una persona, haciéndose pasar por el propietario sin serlo, fracciona y vende lotes.³⁷

Usualmente, los asentamientos irregulares no tienen escritura pública o inmatriculación administrativa que ampare la propiedad inmobiliaria; y si lo llega a

³³ Sánchez Gómez, Narciso (2004). *Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental*. Editorial Porrúa. México, pág. 95.

³⁴ Las tierras comunales y ejidales se distinguen por su origen histórico. Las primeras son las que había pertenecido a los pueblos desde tiempos inmemoriales y la reforma agraria les confirmó o restituyó si las habían perdido antes de la Revolución. En tanto las segundas son las que, como parte de la reforma agraria, han sido dotadas a núcleos de población campesina, tomando las tierras de propiedad individual que exceden las extensiones autorizadas como "pequeña propiedad", sin embargo más allá de esta distinción, no existen diferencias en cuanto a su régimen jurídico. El régimen comunal (de regulación local) y ejidal (de regulación federal) es, al mismo tiempo, producto y fundamento del Estado mexicano. Op. Cit. Azuela de la Cueva, Antonio (1989). Pág. 106 - 107

³⁵ Es también conocido como propiedad civil porque responde a la definición de los códigos civiles, es decir, a aquella en la que "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes". *Ibíd.* (1999). Pág. 88

³⁶ Este es el medio por el cual los órganos estatales intervienen, pues con la expedición de la licencia se da el pago de impuestos o derechos, sin ella se hace acreedor de sanciones. *Ibíd.* (1989). Pág. 90

³⁷ Duhau, E. y M. Schteingart (1997), "La urbanización popular en la ciudad de México", en Schteingart, M. (coord.), *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*, El Colegio de México. Pág. 33.

haber como los pagarés, cesiones de derecho, u otro documento, en muchas de las veces llegan a ser falsos o alterados, esto indiscutiblemente terminan en conflictos personales, familiares y sociales. En primer lugar, están los conflictos sobre las propias ventas de lotes que se presenta cuando el fraccionador vende el mismo lote a diferentes compradores, aprovechando que los primeros clientes no han tomado posesión visible, cuando el fraccionador no entrega los títulos de propiedad que ofreció a sus compradores o cuando pretende cobrar a los colonos cantidades mayores a las inicialmente pactadas.³⁸

Las operaciones de compra-venta son de dudosa calidad y se prestan a múltiples vicios fraudulentos, que en general ha persistido por el consentimiento gubernamental...y ha tendido a darse implícitamente bajo el supuesto de que el carácter y condiciones de los actos de compraventa son relativamente transparentes.³⁹ Además, se carece de documentación válida expedido por alguna dependencia gubernamental, que es una personalidad jurídica, para efectuar las transacciones y/o ventas.⁴⁰ En su lugar sólo se transmiten de forma hereditaria⁴¹ sin los debidos formalismos, las transacciones se realizan sólo con los parámetros verbales, o bien, ventas a palabra entre familiares; y, finalmente, en las cesiones de derecho no se presentan las formalidades requeridas en caso de fallecimiento de los titulares originales.

Es importante hacer notar que no en todos los casos de fraccionamientos clandestinos surgen conflictos sobre la tenencia de la tierra. En muchas colonias, la sola aceptación por parte de los colonos de los derechos que el propietario hace valer da como resultado un proceso no conflictivo de ocupación del suelo; a condición de que el propietario no lleve a cabo ventas dobles o alzas no pactadas

³⁸Op. Cit. Azuela de la Cueva, Antonio (1989). Pág. 93

³⁹Op.Cit. Coulomb René y Martha Schteingart (Coords).2006. Pág. 434

⁴⁰En el ejido las compraventas no pueden aparecer como decisiones individuales, sino como resultado de acuerdos tomados por los órganos del núcleo. Por ello, el control sobre la tierra en el proceso de formación de una colonia dependerá en gran medida de las relaciones políticas prevalecientes en el ejido entre el conjunto de sus miembros, así como entre el ejido y las autoridades gubernamentales. Op. Cit. Azuela de la Cueva, Antonio (1989). Pág. 115

⁴¹En los ejidos, las familias de los ejidatarios "se reservan" uno o dos lotes para su propio uso. Ibid. (1989). Pág. 115

de precios.⁴² Así es como, en muchos casos, las prácticas de fraccionadores y colonos son legitimadas, sin la necesidad de la intervención estatal, con la sola idea de la compraventa que todos los involucrados admiten como válida.⁴³

La segunda fuente de conflictos, después de lo relativo a la tenencia de la tierra, se refiere al hecho sumamente frecuente de que los fraccionadores no instalan la infraestructura y el equipamiento urbano que la ley ordena.⁴⁴ La falta de los servicios mínimos en las colonias populares ha sido el factor más importante en el surgimiento de la protesta social en esta área.⁴⁵ Es sabido que, al menos en la ciudad de México, los funcionarios actúan como mediadores, no como jueces. El resultado de la intervención estatal, en última instancia, es suplir las omisiones de los fraccionadores y asumen la responsabilidad de introducir alguno de los servicios más necesarios, pero para que ello ocurra suelen pasar muchos años.⁴⁶ Las soluciones pueden adoptar una gran variedad de formas jurídicas, que van desde arreglos verbales o escritos con efectos provisionales (declaraciones de buena voluntad y promesas...) hasta la plena regularización de la tenencia de la tierra, entendida como la expedición de títulos de propiedad en favor de los colonos.⁴⁷

Con la tolerancia e incapacidad de las autoridades para ofrecer otra alternativa de acceso al suelo y a la vivienda a los sectores populares de la ciudad, vinculada a procesos de negociación y clientelismos políticos con los pobladores para el otorgamiento de títulos de propiedad y la introducción de servicios públicos,⁴⁸ los asentamientos humanos irregulares se dan de modo progresivo a través del

⁴²Ibíd. Pág. 94

⁴³Ibíd. Pág. 95

⁴⁴Los vendedores de lotes urbanos en tierras ejidales y comunales (normalmente las autoridades internas del núcleo o los ejidatarios titulares de las parcelas en cuestión), no prometen a los colonos que van a instalar redes de infraestructura y equipamiento urbano, promesa que si hacen los fraccionadores privados. Ibíd. Pág. 116

⁴⁵Ibíd. Pág. 95

⁴⁶Ibíd. Pág. 95

⁴⁷Ibíd. Pág. 93

⁴⁸Op. Cit. Coulumb, René. (2006), Pág. 148

mecanismo de “autoconstrucción”⁴⁹, generalmente (aunque no siempre) dentro de un marco que supone algún tipo de irregularidad jurídica en la modalidad de posesión del suelo, la subdivisión del mismo y de producción de vivienda. Las familias que autoproducen su vivienda no son sujetos de crédito dentro de los mecanismos convencionales de financiamiento y el loteo puede ofrecerles una alternativa lo suficientemente barata pero con el sistema clientelar para el Estado.⁵⁰

Las tierras ocupadas por los procesos de urbanización irregular han sido, normalmente aquellas que usualmente carecen, al momento de su ocupación, de valor para su comercialización a través de mecanismos legales. Pero además, no sólo se trata de una modalidad de ocupación del espacio que ostenta altas densidades, sino que resulta, por su propia naturaleza...aquellas áreas que precisamente son accesibles a los sectores populares porque su localización, características morfológicas y, por supuesto, su carencia de infraestructura... las hacen poco o nada atractivas para su desarrollo a través de la promoción capitalista convencional.⁵¹La misma ocupación termina por aumentar la demanda en las tierras ocupadas y en las aledañas.

Ante la influencia, en parte por las actitudes permisivas de los gobiernos, la expansión de los asentamientos humanos irregulares se presenta como la importante alternativa habitacional de las familias ubicadas en los rangos centrales y de los estratos de más bajos ingresos que suelen encontrar una solución habitacional.⁵²Claro está que la manifestación del fenómeno no pasa inadvertida, pues en éste punto, las decisiones tomadas por el Estado pueden marcar el futuro de las formas de intervención estatal que va de una limitada represión que se debe en parte al bajo valor de la tierra, en parte a las ventajas electorales para el

⁴⁹Es una vivienda autofinanciada a través, fundamentalmente, del ahorro familiar, decisivo en la adquisición del terreno y de los préstamos personales. Una parte significativa de las familias completan la mano de obra familiar con mano de obra contratada o incluso construye su vivienda por encargo, siendo estas variantes condicionadas por el nivel de ingreso familiar. Además, una proporción significativa de las familias habita una vivienda que no es propia o una que ha adquirido ya construida. Óp. Cit. Duhau, Emilio (1998). Pág. 87

⁵⁰Ibíd. Pág. 87

⁵¹Ibíd. Pág. 76

⁵²Ibíd. Pág. 90

partido en el poder resultantes de permitir la invasión, y en parte a la compensación que el Estado puede proporcionar a los invasores por sus mejoras en caso de que sean removidos del lugar.⁵³

Hay que aclarar que la formación de las colonias mediante la ocupación directa de la tierra⁵⁴ surgió desde que la ciudad de México comenzó a experimentar un crecimiento espectacular a mediados de los años treinta. Ocurre al inicio del poblamiento y se desarrolla con la tolerancia de las autoridades, los nuevos pobladores tienen acceso a sus lotes mediante el pago de alguna cantidad, normalmente a los líderes de los colonos.⁵⁵ Las operaciones realizadas no aparecen como compraventas porque los líderes no pueden actuar a título de propietarios, pues es evidente que no lo son. Sin embargo, conforme se consolida la colonia, los colonos que deciden mudarse del área y abandonar sus lotes o viviendas, los venden mediante operaciones que suelen denominarse “traspasos” constituyendo lo que es un mercado de lotes y viviendas.⁵⁶

Lo anterior no significa que en esas colonias surgidas a través de la invasión no existan conflictos sociales y políticos, es de resaltar que la invasión de terrenos por grupos de colonos pobres pone en descubierto una transgresión de la propiedad privada, y la tolerancia no es ajena a la tradición del sistema político mexicano, en el que el desalojo no es tan sencillo pues las autoridades enfrentan el doble requerimiento que es la de proteger al propietario privado y, al mismo tiempo, dar respuesta a las necesidades sociales de tierra urbana.⁵⁷

En las partes altas de la ciudad existen asentamientos en condiciones de marginación y alto riesgo ocupados por los estratos más bajos de la población, a lo que la escasez de recursos obliga a establecerse en zonas no aptas para el

⁵³Ibíd. Pág. 109

⁵⁴ Que comúnmente se conoce como invasión, situación que se produce cuando el poblamiento tiene lugar a través de la ocupación directa de la tierra sin (o en contra de) la voluntad del propietario. Se produce una paulatina mercantilización de la tierra a medida que crece el poblamiento. Óp. Cit. Azuela de la Cueva, Antonio (1989). Pág. 97

⁵⁵Ibíd. Pág. 97

⁵⁶Ibíd. Pág. 98

⁵⁷Ibíd. Pág. 98

desarrollo urbano o bien en edificaciones dañadas o construidas de manera precaria que carecen de servicios, principalmente drenaje y agua potable. Las principales causas de riesgo son los hundimientos, agrietamientos y deslizamientos del terreno originados por la sobre explotación de las áreas de recarga acuífera y su consecuente desaparición, lo que provoca sequedad del suelo, pérdida de presión piezométrica de los mantos freáticos y, con ello, hundimientos diferenciales del suelo.

El proceso de asentamiento en suelo de conservación se ha dado de dos formas: la ocupación masiva de predios y el proceso hormiga.⁵⁸ El primero conlleva a la venta ilegal de terrenos en áreas naturales y agropecuarias de propiedad social donde la actividad agrícola se encuentra deprimida; esta forma de ocupación se da a través de grupos organizados del movimiento urbano popular que, en la mayoría de los casos, mantienen un vínculo con organizaciones políticas. El segundo aspecto se refiere a la expansión de construcciones individuales en los asentamientos irregulares ya existentes, lo que permite la consolidación de esos asentamientos.

Una característica de las invasiones en zonas de reserva es que en su mayoría se trata de acciones conducidas por influyentes líderes públicos, promotores articulados a las estructuras políticas, en un principio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), y ahora también del Partido de la Revolución Democrática (PRD). La ilegalidad para fraccionar la tierra y gestionar los ínfimos servicios se articula con el control político que ejercen esos promotores.⁵⁹

La ocupación de los asentamientos en terrenos de propiedad social en la periferia de la ciudad de México⁶⁰, que sucedió con más frecuencia en las décadas de los setenta y ochenta, surgen como ampliaciones del área destinada al asiento de los grupos campesinos llamados zonas de urbanización que podía albergar a

⁵⁸ Op. Cit. Coulumb, René. (2006). Pág. 154

⁵⁹ Ibid. Pág. 152

⁶⁰ En una primera etapa que transcurre entre los años veinte y treinta, la ocupación directa de tierras periféricas sin uso económico alguno, se da de forma individual y de modo paulatino y sin trascender a la esfera política, sino en todo caso a través de los escándalos provocados por la aparición de operaciones inmobiliarias fraudulentas. Óp. Cit. Duhau, Emilio (1998), pág. 100

los vecindados, personas externas pero supuestamente útiles a la comunidad, que se dio al margen de la política urbana y con la protección de la política agraria, lo cual ha resultado contradictorio porque en realidad se trató de una expansión de la ciudad y la desaparición de las tierras dedicadas al uso agrícola y cuidado ambiental. De modo que, en definitiva, ya sea a través de intervenciones ostensibles y formalizadas o de formas “encubiertas” de intervención, el Estado opera como regulador de un mercado *sui generis* de vivienda que es al mismo tiempo una porción del mercado inmobiliario general. Se trata por lo demás de un mercado *sui generis* cuyo referente último es la propiedad privada del suelo.⁶¹

Durante el periodo de 1980-1990 las tierras de la periferia proporcionaron, en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el 30 por ciento del suelo incorporado al área urbanizada a través de la formación de asentamientos humanos irregulares.⁶² La acción concertada por el Estado para expulsar a los invasores no es usual y pocas invasiones en gran escala han sido reprimidas con severidad por largos periodos.⁶³ Parecería que en lo que respecta a la invasión de tierras de propiedad privada, lo que explica a la posibilidad de la tolerancia estatal, es la existencia de mecanismos que permiten conciliar los intereses de los propietarios con lo que en forma superficial podría aparecer como la tolerancia del “despojo” de la propiedad privada.⁶⁴

En teoría, los asentamientos humanos irregulares asentados en la periferia sur de la ciudad de México pueden ser perfectamente regulados en la tenencia de la tierra, pero sólo si se ocupa para los fines de los cuales fueron creados (propiedad del suelo en calidad de préstamo/alquiler para las actividades agrícolas y forestales), empero se vuelven irregulares cuando se utilizan para suelo urbano y las leyes del rubro ecológico no permiten las urbanizaciones.

Finalmente, las características principales de estos asentamientos humanos irregulares es que presentan penurias en los servicios de infraestructura y

⁶¹Óp. Cit. Coulumb, René. (2006). Pág. 98

⁶²Duhau, Emilio (1998). Citado a pie de página por Guillermo Aguilar y Santos Cerquera.(2011). Pág. 289.

⁶³Óp. Cit. Duhau, Emilio (1998). Pág. 110

⁶⁴Ibíd. Pág. 110

equipamiento urbano (agua, drenaje, electrificación, seguridad, transporte y otros)⁶⁵. Bajo esta perspectiva, los asentamientos humanos irregulares concentran tres principales dimensiones de la pobreza: la primera se refiere a la calidad de la vivienda y la ausencia de los servicios básicos; la segunda es sobre la situación legal de la vivienda o la tierra urbana, que se vincula a la forma de adquisición de la propiedad, y se clasifica como la dimensión jurídica; y tercero, toca el tema del empleo y del ingreso de sus habitantes, la cual se especifica como la dimensión social. A principios de este siglo, en América Latina los asentamientos humanos irregulares, a pesar de que el acceso al drenaje ha aumentado sigue afectando a cerca de la mitad de estos hogares pobres urbanos (47 por ciento); la exclusión de la red de agua potable, aunque también ha disminuido, sigue siendo significativa (22 por ciento); la calidad del material de la vivienda precario (15 por ciento). El problema de los asentamientos humanos irregulares es de carácter multidimensional porque cada indicador presenta un comportamiento diferente que se puede relacionar ya sea por aspectos financieros o por aspectos políticos. El clientelismo no está ausente de la relación entre el Estado y los sectores populares en relación con otras cuestiones, lo lógico es suponer que su ausencia respecto de los procesos de acceso al suelo, obedece a las restricciones que enfrenta el gobierno para utilizar esa cuestión como fuente de relaciones clientelares.⁶⁶

En conclusión, la fuerte demanda de vivienda de parte de los pobres urbanos y la poca accesibilidad al mercado inmobiliario formal dentro de la ciudad, han hecho que miles de ellos fueran ocupando ilegalmente extensas áreas de tierra de carácter social y privada en zonas catalogados como suelo de conservación ecológico en la periferia de la ciudad. Resulta razonable sostener que es la ausencia de tierra de propiedad pública, junto con el valor mercantil de la tierra urbanizable, y el consiguiente alto costo político para las autoridades de la tolerancia frente a las invasiones, lo que determina su eficaz determinación por

⁶⁵García, Lascrain María. (1991). Calidad de vida en el trayecto a la periferia metropolitana. En Javier Delgado y Diana R. Villarreal. Cambios territoriales en México: exploraciones recientes, México: UAM-XOCHIMILCO.

⁶⁶Op. Cit. Duhau, Emilio (1998), pág. 94

parte del Estado, y por consiguiente explica que sea la modalidad del “loteo o fraccionamiento irregular” la alternativa viable para los procesos de urbanización popular.⁶⁷ Por la informalidad en su surgimiento, el gobierno les ha dado el nombre de Asentamientos Humanos Irregulares (AHI), al asentarse en zonas no aptas y prohibidas para el desarrollo inmobiliario, tal ocupación difícilmente puede ser caracterizada como un proceso “espontáneo”, respecto del cual el Estado no se ha manifestado a intervenir para ordenarlo y regular los conflictos, sino como uno donde el Estado ya desde los años cincuenta convirtió a las barriadas y al acceso al suelo y su legitimación, en objetivo privilegiado de su relación con los sectores populares.⁶⁸ Estos asentamientos han generado una ciudad dividida entre áreas legales e ilegales; lo que nos demuestra que un número importante de población tiene acceso a la tierra urbana por procesos ilegales, diferentes del resto de la misma.

1.3 Regularización de la tenencia de la tierra urbana.

El tema de la regularización de la tenencia de la tierra urbana no se limita a un solo concepto, contrario a esto se ha considerado desde distintos enfoques; primero, que es una condición que da acceso a las poblaciones para recibir algunos de los servicios que el gobierno otorga; segundo, que con realizar la regularización se gana una seguridad jurídica o legal y; tercero, que la regularización se considera como un verdadero título amparado por un documento singular, que acredita la condición de ejidatario, comunero o propietario particular, con sus respectivos derechos y obligaciones que marca la ley, prerrogativas para su goce y disfrute, posesión y titularidad.⁶⁹ Regularizar sería equivalente a aceptar oficialmente la legitimidad de los procesos de apropiación del suelo en los que se basa la urbanización popular.⁷⁰

⁶⁷Ibíd. Pág. 94

⁶⁸Ibíd. Pág. 99

⁶⁹Op. Cit. Sánchez Gómez, Narciso (2004). Pág. 87

⁷⁰Op. Cit. Duhau, Emilio (1998), pág. 103

La forma más frecuente de legitimar las ventas de lotes fue la figura de la zona de urbanización ejidal.⁷¹ El régimen legal de los ejidos y comunidades permite el “desmembramiento” una porción de la tierra del núcleo para ser utilizada como zona de urbanización ejidal, que sirve como lugar de asentamiento para la población del ejido, admitiéndose que a algunos “avecindados” se les venda lotes, siempre que sean personas “útiles a la comunidad”, aunque no sean miembros del núcleo agrario.⁷²

En ocasiones, la zona a urbanizar ha sido respaldada y autorizada por el propio gobierno, éste es el caso de los grupos inmobiliarios que promueven proyectos de zonas habitacionales para sectores de altos ingresos en tierras de núcleos agrarios (Ciudad Satélite y el Pedregal de San Ángel) legitimadas como zonas de urbanización ejidales.⁷³

La regularización de la tenencia de la tierra urbana en lotes para la vivienda no sólo se restringe a la seguridad jurídica, aun cuando esta sea su esencia, el reconocimiento de la seguridad legal puede tener opciones que van desde el reconocimiento de la ocupación y derechos colectivos de posesión, hasta la expedición de títulos de propiedad individualizados y específicos. De este modo la regularización puede tener distintos objetivos como la de integrar asentamientos marginales; así como elevar la capacidad fiscal y administrativa de la ciudad, incrementando su eficiencia en términos económicos; o el de responder a cuestiones de salud pública y/o de mejoramiento ambiental, etcétera. Estos objetivos pueden privilegiarse de acuerdo a las partes que intervienen en el proceso o el grupo que ejerce la presión para lograrla.

En el tema de la regularización se ha intentado definiciones que coinciden en varios elementos y sus objetivos son los siguientes:

⁷¹Los ejidos introducidos por la corona española en la Nueva España consistía en tierras inalienables de pastoreo que rodeaban los pueblos, el ejido actual tiene su origen en la Revolución y consiste en tierras donadas a los campesinos y usufructuar lo obtenido de la producción de la tierra. Óp. Cit. Schteingart, Martha (1989). Pág. 29

⁷²Óp. Cit. Azuela de la Cueva, Antonio (1989). Pág.120

⁷³Ibíd. Pág. 121

1. Otorgar un derecho a la disposición de un lugar para vivir, con un mínimo de servicios.
2. Reconocer el lugar para su posible ocupación legítimo, arraigo y otorgamiento de seguridad en su más amplia dimensión.
3. Mejorar del régimen de propiedad de las viviendas, con ello se alcanzaría la seguridad jurídica.
4. Facilitar las posibilidades de acceso a otros servicios públicos, créditos, etcétera, y sobre todo a la mejoría de la calidad de vida.
5. Otorgar un documento con registro ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, que hacen confiable a los habitantes para acreditar jurídicamente la propiedad en lote.
6. Generar bienestar y tranquilidad para decenas de miles de familias.
7. Evitar la proliferación de conflictos de orden legal entre los colonos.
8. Contar con un registro de los contribuyentes es algo que beneficia a éstos de manera directa e indirecta, pues el pago de los impuestos prediales redundaría en mejoras para la calidad de vida urbana, pero sobre todo se permite la traslación de dominio.

La ideología del “autodesarrollo” se hace presente en el discurso oficial y amparado con la ley el gobierno creó organismos encargados de atender el asunto de la regularización de la tenencia de la tierra como la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)⁷⁴ y la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT)⁷⁵, quienes, a su vez, sostienen que la regularización es un conjunto de actos jurídicos y materiales necesarios para otorgar a los ocupantes de los asentamientos irregulares la certeza jurídica en la tenencia de la tierra urbana, así como la dotación de infraestructura y de servicios urbanos, además de contribuir al mejoramiento del sistema de reordenamiento urbano de la ciudad.

Es importante señalar que la regularización de la tenencia de la tierra urbana nunca ha sido una condición para que a los asentamientos humanos irregulares

⁷⁴Organismo público creado para otorgar la regularización de la tenencia de la tierra urbana a nivel federal sólo en terrenos de tenencia ejidal y comunal.

⁷⁵Organismo público creado para llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra urbana a nivel Distrito Federal, sólo en terrenos de tenencia pública y privada.

les llegue los servicios e infraestructura urbana; no es una condición necesaria para que se produzca su consolidación y mejoramiento, sin embargo, la mayoría de ellos ya disfrutaban de algunos aun cuando estos sean ilegales, situación que en teoría no debería existir, pero sucede; en ocasiones se facilitan por favoritismos políticos en etapas electorales. Parece tratarse de una tendencia que se vincula con la búsqueda de someter el proceso a las reglas de juego establecidas por el Estado, y cuya profundidad y alcances normalmente aparecen vinculados al grado en que la falta de cauces formales para el mismo, es percibida desde las esferas estatales y desde las clases dominantes como una amenaza para el orden establecido.⁷⁶

Se ha concebido que el objetivo de la regularización de la tenencia de la tierra urbana sea la de evitar que a futuro sigan surgiendo asentamientos humanos irregulares en áreas contiguas a las ya regularizadas, pero la tolerancia y la incentivación de la población de invadir terrenos en lote son, inclusive, propiciadas por el mismo Estado, usados como clientelismo político, y su falta de regularización hacen que el proceso administrativo regulatorio de los asentamientos humanos irregulares se vuelva un fenómeno cíclico sin fin.

Aunque se opone a la formación de nuevos asentamientos el gobierno no los impide y, de hecho, avanza un paso adelante en la definición de una política como la de legalizarlos y mejorarlos...con la implementación de proyectos de lotes con servicios.⁷⁷ La regularización marca una tendencia de involucramiento directo del Estado el cual fue manejado, en un principio, como parte de una política de “borrón y cuenta nueva” (... y de manifestación de propósito estatal de desalentar nuevas invasiones), se convirtió en componente central de la relación entre el Estado y los asentamientos populares, sin que esto significara, hasta los últimos años, que el Estado otorgara masivamente títulos de propiedad a los pobladores.⁷⁸

⁷⁶Op. Cit. Duhau, Emilio (1998). Pág. 103

⁷⁷Ibid. Pág. 102

⁷⁸Ibid. Pág. 106

La cuestión de la regularización de la propiedad se presenta como uno de los tantos dispositivos de la relación entre los sectores populares y el Estado, en la medida que dicha relación está mediada por la propiedad del suelo, y en tanto el Estado posee de modo exclusivo a la capacidad de otorgar legitimidad jurídica a las formas de apropiación real que se desarrollan en los procesos de urbanización popular.⁷⁹

En conclusión, con el tiempo los asentamientos irregulares o populares han tendido a consolidarse, es lógico suponer que han existido formas de intervención estatal que, de alguna manera, a los pobladores les han proporcionado un cierto grado de certidumbre en el tema de la seguridad de la posesión (la tenencia de la tierra) que demuestra la posesión, titularidad o derecho en virtud del cual se explota y aprovecha tanto la propiedad del Estado conocida como pública, la de carácter social integrada por el sistema ejidal y comunal, y la del dominio de los particulares en calidad de dueños en los términos y condiciones previstas en las disposiciones legales convenientes. Y efectivamente así ha sido, pero en un marco en el cual, al mismo tiempo, ha existido un alto grado de permisividad estatal a las invasiones (esto es la apropiación compulsiva de la tierra).⁸⁰ La regularización es un proceso administrativo por medio del cual se atribuye a alguien la posesión de una porción de territorio mediante un título legalmente expedido por la autoridad competente; ha servido para legitimar la tolerancia oficial de subdividir terrenos de propiedad ejidal, comunal y privada. Se han legalizado viviendas que no son de interés social, o viviendas que no han sido producto de políticas progresistas, sino viviendas que han surgido a través de la autoconstrucción. Lo más importante de la regularización es que implica el reconocimiento expreso de la propiedad de los núcleos sobre sus tierras, es decir, la afirmación de la “inexistencia” de las ventas de tierras; una ficción jurídica que, de este modo, se hace realidad.⁸¹

⁷⁹Ibíd. Pág. 106

⁸⁰Ibíd. Pág. 107

⁸¹Óp. Cit. Azuela de la Cueva, Antonio (1989). Pág. 122

1.4 Derechos de posesión y uso de un bien inmueble

La Constitución Política, establece en su artículo 27, párrafo primero, que la esencia del régimen jurídico de la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada⁸². Ello se deduce que al pueblo le corresponde decidir sobre su uso, utilidad y aprovechamiento, para que toda la colectividad se beneficie de ambos bienes en forma equitativa, y que de esta forma se logre un desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana y rural.

Por otra parte, en el mismo artículo, Fracción VII, se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal y la protección de la propiedad sobre sus tierras, tanto para asentamiento humano, como para actividades productivas; que la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas; considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades rurales, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

Con respecto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más le convenga en el aprovechamiento de sus recursos productivos, la ley regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de ellas se respetará el derecho de preferencia que prevé la ley; incluyendo otros derechos.

⁸²Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2011), México: Editores mexicanos unidos, s.a.

La fracción XVII, del dispositivo referido, le da facultades al Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, “para que expidan leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de bienes inmuebles o terrenos que excedan del límite de la pequeña propiedad, incluyendo el caso de las sociedades mercantiles, regulando la organización del patrimonio familiar con las modalidades respectivas que dicten las leyes en la materia.” Su fracción XX, autoriza al Estado para “mejorar las condiciones del desarrollo rural integral, integrando a los campesinos en el desarrollo nacional, fomentando actividades agropecuarias, forestales, el uso correcto de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica, expidiendo la legislación reglamentaria, para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización.”

En esas condiciones, la Ley Agraria (reglamentaria del artículo 27 de la Ley Suprema), en su artículo 2º, párrafo dos, dice que: “El ejercicio de los derechos de propiedad a que se refiere esta ley en lo relacionado con el aprovechamiento urbano y ecológico, se ajustará a los dispuesto en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y demás leyes aplicables.” Artículo 9º dice: “Los núcleos de población ejidales y comunales tienen personalidad jurídica y patrimonio propios y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.”

De la misma compilación se desprende que las tierras ejidales, por su destino se dividen en: asentamiento humano, los de uso común y las parcelas. Las primeras las integran los terrenos en que se ubique la zona de urbanización necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido. Las colonias populares en esas tierras suelen formarse a partir de la venta de lotes a colonos (operación en la que los vendedores son casi siempre los miembros del comisariado ejidal o los propios

ejidatarios), pero estas ventas tienen sólo efectos económicos, dado que la ley les niega efectos jurídicos.⁸³

La legislación agraria define algunos aspectos de las tierras ejidales destinadas al asentamiento humano del ejido. Uno de los más relevantes fue el reconocer a los “avecindados” como sujetos con derecho dentro de la comunidad.⁸⁴ La Asamblea Ejidal, como órgano máximo del núcleo ejidal, les podrá asignar derechos sobre las tierras ejidales vacante, un ejidatario o comunero puede cederles los derechos sobre las tierras de uso común, pueden adquirir derechos parcelarios, ser titulares de solares urbanos y participar en las empresas en las que intervenga el núcleo agrario.⁸⁵

En lo que respecta a las tierras de uso común, según la Ley Agraria estas son inalienables, imprescriptibles e inembargables.⁸⁶ Empero, en el caso de que exista una manifiesta utilidad económica para el núcleo de población ejidal, se puede transmitir el dominio de las tierras a sociedades mercantiles en las que participen el ejido o la comunidad, y los ejidatarios o comuneros.⁸⁷ Los derechos que tienen los núcleos de población sobre sus tierras han jugado un doble papel en la historia de la reforma agraria. Por un lado, han dado a las comunidades agrarias una efectiva protección contra la pérdida de sus tierras a través del mercado. Así se ha podido evitar el acaparamiento de las tierras en unas cuantas manos,⁸⁸ tales restricciones han hecho posible la permanencia de los núcleos agrarios como sujetos sociales propietarios de la tierra. Pero por otra parte, ello ha significado

⁸³El colono paga un precio y recibe la posesión de un lote, pero el propietario sigue siendo el núcleo agrario. En los hechos las autoridades lo reconocen como tal, los ejidatarios seguirán formando un grupo social separado de los colonos mientras que no se lleve a cabo la regularización de la tenencia de la tierra. Óp. Cit. Azuela de la Cueva, Antonio (1989). Pág. 113

⁸⁴ Puede hacer sugerencias sobre las cuestiones relacionadas con el poblado, opinar sobre los servicios sociales, urbanos y sobre los problemas de la vivienda ante las autoridades municipales y dar a conocer, a la Asamblea Ejidal, las necesidades que existan sobre solares urbanos o pendientes de regularización. Óp. Cit. Coulomb René y Martha Schteingart (Coords). 2006. Pág.404

⁸⁵Ibid. Pág. 404

⁸⁶ Son los derechos que sobre bienes agrarios adquieren los núcleos de población y por tanto no podrán, en ningún caso ni en forma alguna, enajenarse, cederse, transmitirse, arrendarse, hipotecarse o gravarse, en todo o en parte. Óp. Cit. Schteingart, Martha (1989). Pág. 30

⁸⁷ Óp. Cit. Coulomb René y Martha Schteingart (Coords). 2006. Pág. 418

⁸⁸ En la fracción XV, de la norma 27 constitucional, se hace visible que en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.

negar a los mismos núcleos la capacidad para decidir sobre el futuro de sus tierras ante la proximidad del crecimiento urbano.⁸⁹ De acuerdo con la ley, no es por medio de la voluntad, sino por un proceso burocrático, la expropiación, como las tierras se incorporan a la urbanización.⁹⁰ Se reconoce el derecho de los ejidatarios a beneficiarse, pero para ello la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes en materia de asentamientos humanos.⁹¹

En el caso de que exista una manifiesta utilidad económica para el núcleo de población ejidal, se puede transmitir el dominio de las tierras a sociedades mercantiles en las que participen el ejido o la comunidad, y los ejidatarios o comuneros.⁹² Cuándo y en qué circunstancias ocurre esto, ello depende de un acto de la autoridad.⁹³

Si la población ejidal se encuentra asentado en tierras ejidales, la asamblea podrá resolver que se delimite la zona de urbanización siempre que se respete las normatividades aplicables y los derechos parcelarios. Los solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable lo dispuesto en el artículo, serán de propiedad plena de sus titulares; al constituirse la zona de urbanización todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar y en lo que respecta a su titulación y a la obtención del dominio pleno, éstas no han sido prácticas generalizadas sino más bien aisladas.⁹⁴ La asamblea hará la asignación determinando en forma equitativa la superficie que corresponda a cada uno de ellos. En cambio las comunidades campesinas que no recibieron tierras durante la reforma agraria y, que posteriormente, cada uno de sus miembros, propietario individual de su tierra, la fraccionó, la vendió a un fraccionador, o la perdió en una invasión en forma aislada. En muchos de los casos, los comisariados llegan a vender lotes en parcelas sin el consentimiento de los ejidatarios a quienes

⁸⁹ Op. Cit. Azuela de la Cueva, Antonio (1989). Pág. 112

⁹⁰ Ibid. Pág. 112

⁹¹ Op. Cit. Coulomb René y Martha Schteingart (Coords). 2006. Pág. 404

⁹² Ibid. Pág. 417

⁹³ Op. Cit. Azuela de la Cueva, Antonio (1989). Pág. 112

⁹⁴ Op. Cit. Coulomb, René y Martha Schteingart (Coords.), 2006. Pág. 416

corresponde cultivarlas; el resultado es que han sido alcanzadas por la expansión de una ciudad cercana, la urbanización disuelve esos núcleos de población y simplemente son borradas del mapa social.⁹⁵

Ahora bien, para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación del artículo 27 constitucional y de su Ley Reglamentaria, existe el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria, en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal, para ese efecto cuenta con una sección especial para los casos individuales y de las sociedades que lo requieran, debiendo coordinarse para el cumplimiento de su cometido con las autoridades estatales y municipales⁹⁶ y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, las constancias que se expida harán prueba plena en juicio y prueba de él, las certificaciones o protocolizaciones que realicen los Notarios Públicos, también deben ser informadas a dicho Registro.

Las funciones esenciales de dicho Registro⁹⁷ son las siguientes:

- a) Inscribir los títulos de propiedad de inmuebles de los gobiernos federal, local y municipal, así como de particulares ubicados dentro de su territorio y jurisdicción.
- b) Registrar contratos de arrendamientos, compraventa, donación, permuta, herencias y legados relacionados con los mismos bienes.
- c) Inscribir resoluciones o sentencias judiciales y administrativas tales como: informaciones de dominio, inmatriculaciones administrativas, adquisiciones de bienes vacantes y otros tipos de actos y contratos sobre la posesión y propiedad inmobiliaria.

⁹⁵Óp. Cit. Azuela de la Cueva, Antonio (1989). Pág. 114

⁹⁶El Registro Público de la Propiedad y del Comercio participa en las entidades federativas, mismo que tiene por objeto dar publicidad y seguridad jurídica a los actos, contratos, adquisiciones de bienes inmuebles de propiedad pública y privada, y diversas resoluciones de autoridades administrativas y judiciales relacionadas con los inmuebles de propiedad privada.Código Civil para el Distrito Federal. Recinto de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 29 de marzo de 2011.

⁹⁷Ibíd.

Los notarios públicos que hagan las protocolizaciones o testimonios respectivos deben hacer los trámites de inscripción correspondientes ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, debiendo colaborar las dependencias y organismos, tribunales, personas físicas y morales conforme a las leyes en la materia, proporcionando los documentos, informes, constancias y antecedentes que respalden la posesión y propiedad sobre el suelo.⁹⁸

Según la doctrina del derecho civil, la posesión es un derecho jurídico protegido; la posesión recae sobre una cosa, lo que confiere en un derecho real. Su fundamento puede encararse de conformidad con el derecho, que da margen para usarla, disponer de ella, y en su caso ejercer actos de dominio o de propiedad. El artículo 790 del Código Civil para el Distrito Federal, ordena que: “Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho...” Artículo 791. “Cuando en virtud de un acto jurídico el propietario entrega a otro una cosa concediéndole el derecho de rentarla temporalmente en su poder en calidad de usufructuario, arrendatario, acreedor pignoraticio, depositario, u otro título análogo, los dos son poseedores de la cosa. El que la posee a título de propietario tiene una posesión originaria; el otro, una posesión derivada.”⁹⁹

De la misma legislación civil se hace explícito que la posesión da al que la tiene, la presunción de propietario para todos los efectos legales. El que posee en virtud de un derecho personal, o de un derecho real distinto de la propiedad, no se presume propietario; pero si es poseedor de buena fe tiene a su favor la presunción de haber obtenido la posesión del dueño de la cosa o derecho poseído. Se presume que los bienes muebles que se llegaran a encontrar dentro de los bienes inmuebles automáticamente pasan en manos del nuevo poseedor.

El Código Civil del Distrito Federal reconoce dos tipos de posesión, la de buena fe y la de mala fe. En el primero, es el que entra en posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho de poseer; asimismo lo es para el que ignora los vicios de su título que le impiden poseer con derecho (es una posesión pacífica

⁹⁸Ibíd.

⁹⁹Ibíd.

que se adquiere sin violencia). El segundo, que corresponde al poseedor de mala fe es la que entra a la posesión sin título alguno para poseer; lo mismo que el que no conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho.¹⁰⁰

Un título es la causa directa de la posesión, por eso, todo poseedor deberá de contar con documentos que acrediten su derecho de posesión y cuando se trate de inmuebles la posesión deberá de fundarse en un título, preferentemente la que está inscrita porque esto le da el derecho de poseer; a falta de este documento o si existe otros de la misma naturaleza, se respetará la más antigua. En caso de que las posesiones fueren dudosas, se pondrán en depósito hasta que se resuelva la situación y se favorezca a quien pertenezca la posesión.¹⁰¹

Se pierde la posesión de los derechos cuando es imposible ejercitarlos o cuando no se ejercen por el tiempo que baste para que queden prescritos; así la posesión se llega perdiendo cuando:¹⁰²

- I. Existe un abandono.
- II. Por cesión a título oneroso o gratuito.
- III. Por la destrucción o pérdida de la cosa o por quedar ésta fuera del comercio.
- IV. Por resolución judicial.
- V. Por despojo, si la posesión del despojo dura más de un año;
- VI. Por reivindicación del propietario.
- VII. Por expropiación por causa de utilidad pública.

De la misma forma, la legislación civil define a la propiedad como el dominio que se ejerce sobre la cosa poseída. El artículo 830 del Código Civil para el Distrito Federal, indica que: “el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”. Así el artículo 831, señala que la propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública¹⁰³ y mediante indemnización”, por su parte el artículo 832, se

¹⁰⁰Ibíd. Artículo 806

¹⁰¹Ibíd.

¹⁰²Ibíd. Artículo 828

¹⁰³Toda ocupación de terrenos mediante viviendas destinadas a los sectores populares (asentamientos populares o conjuntos habitacionales promovidos por el Estado para familias de bajos ingresos) se podría

declara de utilidad pública “la adquisición que haga el gobierno del Distrito Federal de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitacionales que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica.” Asimismo el artículo 836, especifica que la autoridad puede, mediante indemnización, “ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aún destruirla, si esto es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo.”

En conclusión, el suelo es propiedad de la Nación; es decir, que por poseer personalidad jurídica el pueblo es propietario de las tierras que les ha sido dotadas o que hubieren adquirido, y sólo a él le corresponde decidir sobre su utilidad y la forma de su aprovechamiento como la de transmitir el dominio a los particulares que posteriormente se constituye bajo el régimen de propiedad privada individual. La Ley Agraria de 1992 tuvo dos supuestos fundamentales: el fin del reparto agrario y la posibilidad de que los ejidatarios y comuneros pudieran asumir las facultades de decisión económica sobre sus tierras y parcelas de acuerdo con la nueva legislación; para ello era necesario que los ejidos y comunidades agrarias contaran con documentos oficiales en los que se especificaran los límites de las tierras y se determinaran con claridad la propiedad de las parcelas y de las tierras de uso común. Pero, es importante hacer notar que hasta 1993 la gran mayoría de los núcleos agrarios del país no tenían títulos en los que se estipularan las delimitaciones de las zonas. De 29,000 ejidos y comunidades existentes para el año de referencia sólo 1,200 (4 por ciento del total) contaban con documentos que avalaran la asignación individual de parcelas.¹⁰⁴

El régimen agrario no es una realidad inmutable, como cualquier institución jurídica, sufre transformaciones como resultado de procesos políticos. De hecho, la legislación agraria ha sido modificada en las últimas décadas y ello ha

catalogar como de “utilidad pública o social”. Las obras de infraestructura o equipamiento urbano realizadas por el Estado como la apertura o ampliación de ferrocarriles, carreteras, calles, puentes, etcétera; podrían considerarse de utilidad pública porque es en beneficio de la colectividad. Óp. Cit. Schteingart, Martha (1989). Pág.31

¹⁰⁴Óp. Cit. Coulomb, René y Martha Schteingart (Coords.) 2006, Pág. 405

significado la aparición de nuevas condiciones jurídicas para la urbanización de los ejidos y comunidades¹⁰⁵ a través de los Programas de Desarrollo Urbano, otorgando la regularización de la tenencia de la tierra urbana para los asentamientos humanos irregulares. La Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), rige las tierras para el asentamiento humano y el control sobre la tenencia de la tierra y la seguridad documental es llevado a cabo, en el DF., por el Registro Público de la Propiedad y del Comercio quien inscribe de manera legal, los documentos. Dejando con ello la regularización de la propiedad privada de un bien inmueble dentro del territorio del Distrito Federal en manos de la DGRT. Los núcleos parecen deber al gobierno su existencia misma como sujetos de derecho. Su propiedad ha sido constituida desde arriba como una dádiva; y su desaparición depende también de un acto unilateral de la autoridad,¹⁰⁶ aunque se haya publicado un decreto de confirmación de bienes comunales en favor del poblado,¹⁰⁷

CAPÍTULO II. Antecedentes sobre la urbanización ilegal y su política de legitimación en la Ciudad de México.

2.1 La ilegalidad como el mayor mecanismo de ocupación y acceso al suelo.

Sin medios para acceder al mercado formal y los deseos de obtener una vivienda en propiedad, por parte de nuestros progenitores u otros miembros de la familia, se recurre al suelo barato que sólo se puede obtener ante la escasa oferta de vivienda pública para sectores de bajos ingresos, lo que refuerza el crecimiento del mercado irregular sin importar las condiciones en que se encuentre la nueva residencia como la ausencia de infraestructura o de servicios y, sobre todo, sin el título legal de propiedad.

Por distintos motivos y con la variable incidencia de factores económicos y sociopolíticos, las ciudades de Latinoamérica han sido el resultado de un extenso

¹⁰⁵Op. Cit. Azuela de la Cueva, Antonio (1989). Pág. 119

¹⁰⁶Esto hace evidente el fuerte tinte paternalista que ha tenido el régimen ejidal y comunal desde sus inicios. Ibíd. Pág. 113

¹⁰⁷Ibíd. Pág. 118

proceso de urbanización generado de forma ilegal. Según estimaciones que varían por país, una cantidad importante de población de algunas ciudades, que puede llegar al 50 por ciento, vive en la informalidad desde el punto de vista de la tenencia de la tierra, ocupando suelo público o privado de manera ilegal.¹⁰⁸

La primera etapa del proceso de crecimiento acelerado de las ciudades latinoamericanas, tendían a predominar entre ellos los migrantes pobres del interior del país, una vez avanzado el proceso de urbanización, son fundamentalmente los propios sectores populares urbanos los que dan continuidad a los procesos de urbanización popular.¹⁰⁹

Por su pobre economía, los pobladores rurales¹¹⁰ fueron incentivados a migrar hacia la ciudad de México que estaba obteniendo el acelerado crecimiento económico. Los diversos esquemas de transmisión de la propiedad que han existido a lo largo de las diferentes etapas, y continúa manifestándose de modo simultáneo, la amplia demanda del suelo para la vivienda ha generado mucha especulación y ventas ilegales de terrenos de carácter público, privado y social.¹¹¹

¹⁰⁸ Mac Donald (2004: 51). Citado por Adrián Guillermo Aguilar y Clemencia Santos Cerquera. El manejo de asentamientos irregulares en el Suelo de Conservación del Distrito Federal. Óp. Cit. Aguilar, Adrián Guillermo e Irma Escamilla (2011). Pág. 280

¹⁰⁹ Duhau, Emilio (1998) Pág. 84

¹¹⁰ Sin conocimientos técnicos que les permitiera el acceso al mercado laboral industrial y de servicios del sector privado, los migrantes se emplearon como sirvientes y pequeños comerciantes. Los obstáculos para la obtención de un buen empleo no fueron problema para que finalizara la huida de las poblaciones campesinas de sus lugares de residencia, el flujo de inmigrantes no cesa de aumentar, pasan por decenas a centenares y de esta a millares, y después al millón de personas. El éxodo de las poblaciones campesinas procedió de regiones rurales muy pobres y se integraron al interior de cada colonia de la ciudad de México provocando una mezcla de poblaciones de orígenes geográficos variados. Por su puesto no se trató de un reagrupamiento de todos los originarios de una misma región en una colonia única, sino de una preferencia para alojarse en una zona desde la cual les era fácil viajar a su tierra de origen. Los migrantes tuvieron una cierta preferencia por asentarse en las colonias próximas a las vías de acceso en dirección hacia su provincia, ya sea desde un suburbio donde se encontraba la salida correspondiente de la ciudad o de un barrio central donde tradicionalmente estaban situadas las terminales de autobuses.

¹¹¹ En éste último se encuentran las propiedades ejidales y comunales, aún existentes en la Ciudad de México, son una porción de tierra no cautiva y dotada a un grupo de personas para su explotación colectiva, que fueron de gran importancia en la vida agrícola de este país. En el México colonial esta práctica casi desaparece porque era sustituido por el sistema de encomiendas, sistema que fue abolido durante la presidencia de Lázaro Cárdenas en 1934, y se regresó el sistema de tierras ejidales al pueblo por ser ellos quienes las explotaban agrícolamente, tratando con ello de acabar con los grandes latifundios existentes hasta antes del inicio de la Revolución Mexicana.

El gradual deterioro habitacional que se presenta en la zona centro, la poca construcción de nuevos departamentos en las colonias centrales (y los que subsisten están convertidos en zonas de negocios), la promulgación y aprobación de la Ley de Congelación de Rentas¹¹² aprobado en 1942 en donde las delegaciones como Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza salieron las más perjudicadas; además de las disposiciones sanitarias de 1948 que prohibieron la construcción de nuevas vecindades. Estas fueron sólo algunas razones para que las poblaciones que soportaban un hacinamiento cada vez más agudo llevaran a cabo su cambio habitacional a nuevos barrios habitacionales en la periferia, consolidándose como zonas irregulares.

En las ciudades mexicanas, y en particular la ciudad de México, nos encontramos con un elemento que le da casi un carácter único al desarrollo de dos fraccionamientos irregulares del suelo y es “la existencia de regímenes específicos de propiedad agraria: la propiedad ejidal y la comunal. De modo que la conformación de mercados *suigeneris* del suelo en el que se basan primordialmente los procesos de urbanización popular, han respondido a dos modalidades fundamentales: el fraccionamiento ilegal de tierras en propiedad privada, y ejidales”.¹¹³

La población mexicana ha recurrido a distintos mecanismos para satisfacerse de la demanda del suelo para la vivienda, uno de ellos ha sido a través de la ocupación directa de la tierra (invasión) que fue sumamente frecuente durante los

¹¹²Desde principios del siglo pasado y hasta los años cuarenta, en el contexto de protesta de los inquilinos por el constante incremento del costo del alquiler especulación, desprotección legal que favorecía los desalojos, escasez, hacinamiento, insalubridad y una nula intervención gubernamental en el sector; en 1942 se aplicó un decreto de “Congelación de Rentas”, esta política mantuvo sin variación el precio del alquiler en los inmuebles (casas, vecindades, edificios subdivididos, así como algunos comercios y bodegas), en 1948 se amplió de manera indefinida la aplicación de esta política. Al modificarse el ingreso que obtenían los propietarios por concepto de arrendamiento no permitía invertir en el mantenimiento de los inmuebles. Gran parte de los inmuebles destruidos durante los temblores que afectaron a la Ciudad de México en 1985 eran esas vecindades y edificios muy deteriorados, lo que explica el descenso de la población que se concentraba en el centro de la ciudad. Incluso se ha sugerido que los decretos eliminaron cualquier proyecto habitacional popular, desestimulando así a inversionistas menores.

¹¹³Óp. Cit. Duhau, E. y M. Scheingart (1997). Pág. 30.

años treinta y los cuarenta.¹¹⁴ En un principio, la respuesta estatal más frecuente era la de expropiar los predios para regularizar la posesión de los colonos, compensando mediante la indemnización respectiva al propietario afectado. Pero, en 1981, el gobierno capitalino, a cargo de Javier Rojo Gómez, instituyó un mecanismo jurídico que le permitió dar cierta legitimidad a las colonias producto de invasiones. Se trató del Reglamento de las Asociaciones Pro Mejoramiento de Colonias del Distrito Federal.¹¹⁵ El DDF solía imponer a los colonos para reconocerlos, su incorporación al partido oficial y su participación en concentraciones, mítines, etcétera. Lo que el colono recibía a cambio era, además del inicio de los trámites para la introducción de los servicios, una especie de promesa de no agresión que disipaba el peligro del desalojo.¹¹⁶

Las invasiones de tierras, en la ciudad de México, tuvieron un auge importante, sobre todo en los años cuarenta, luego disminuyeron considerablemente; sin embargo, de alguna manera siempre se han mantenido, y las respuestas del Estado han sido diferentes según el momento político y el lugar de la ciudad donde se hayan llevado a cabo.¹¹⁷

El acceso al suelo para aquellos sectores sociales que no acceden al mismo a través de mecanismos legales se dan, mayormente, en la periferia de las ciudades mexicanas y de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se pueden clasificar, de manera general, en dos grandes grupos: las “invasiones” u ocupación directa del suelo (que configura lo que se ha denominado “colonias de paracaidistas”) y la ocupación a través de un propietario reconocido (que origina los fraccionamientos clandestinos o irregulares).¹¹⁸

¹¹⁴Óp. Cit. Azuela de la Cueva, Antonio (1989). Pág. 97

¹¹⁵No contenía normas acerca de cómo debían formarse las colonias ni requisito alguno en cuanto a la situación de la propiedad, el elemento central de este reglamento era el reconocimiento de una colonia como un acto discrecional del Departamento del Distrito Federal, su aplicación producía una solución provisional a la sensación de inseguridad de los habitantes. *Ibíd.* Pág. 99

¹¹⁶*Ibíd.* Pág. 99

¹¹⁷Óp. Cit. Schteingart, Martha (1989) Pág. 80

¹¹⁸*Ibíd.* Pág. 80

Los asentamientos surgidos en tierras ejidales y comunales y en general los fraccionamientos clandestinos fueron cuantitativamente mucho más importantes que las llamadas colonias de paracaidistas; el que fracciona la tierra y vende los lotes actúa a título de propietario, aunque no tenga la propiedad jurídica de la misma. En este caso los miembros del núcleo agrario y, más comúnmente las autoridades del mismo, que constituyen el comisario ejidal son los que actúan como propietarios de la tierra y reciben el pago; pero infringiendo otro tipo de leyes distinto a la de los fraccionadores privados.¹¹⁹ Los habitantes de las colonias populares asentados sobre éste tipo de tierras parecen disfrutar, frecuentemente, de mayor seguridad, ya que en general las autoridades han sido relativamente tolerantes tanto con los compradores como con los vendedores; sin embargo, ello no implica la ausencia, en todo los casos, de situaciones de violencia y represión.¹²⁰

Otro de los mecanismos de acceso al suelo para la vivienda ha sido la expropiación,¹²¹ el cual implica la intervención del Estado en la posesión de tierras por parte del núcleo agrario. Antes de la legislación de 1971 la ley sólo preveía que los ejidos podían transformarse en tierras urbanas a través del mecanismo de la expropiación; sin embargo, después de esta legislación también se podía hacer por medio de la permuta¹²² el cual consistía en que los ejidos fueran intercambiados por otros terrenos del mismo valor y productividad agrícola en alguna otra zona del país.¹²³

¹¹⁹Ibíd. Pág. 82

¹²⁰Ibíd. Pág. 82

¹²¹Durante la administración del presidente Luis Echeverría (1970-1976) se logró expropiar en el país casi 28, 000 hectáreas de terrenos ejidales, y durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari se expropiaron poco más de 58 000 hectáreas de este mismo tipo de propiedad. Varley, 2006. Citado a pie de página por Aguilar, AdriánGuillermo y Santos Cerquera, Clemencia. El manejo de asentamientos irregulares en el Suelo de Conservación del Distrito Federal. Óp. Cit. Adrián Guillermo Aguilar e Irma Escamilla(2011). Pág. 288.

¹²²La ley de 1971 limita éste mecanismo de acceso al suelo al establecer que éstas sólo podrán hacerse entre ejidos, se impide las operaciones desventajosas realizadas por los ejidatarios, así como el beneficio directo de sectores capitalistas y la pérdida de tierras cuya urbanización debería servir para usos de interés social.Óp. Cit. SchteingartMartha (1989). Pág. 31

¹²³Esto se daba a conveniencia de los campesinos y de común acuerdo entre los particulares y la propia Secretaría de la Reforma Agraria. Ibíd. Pág. 31

En general, la expropiación y la permuta se han vinculado más bien a la urbanización de terrenos ejidales en los que ha participado el Estado o el capital promotor, prevaleciendo la ocupación por parte de las clases media o alta, cuando se trataba de espacios habitacionales. En cambio, la zona urbana ejidal, sobre todo hasta los años setenta, y luego preponderadamente las ventas ilegales de los mencionados terrenos comunales sirvieron de base para la formación y expansión de los asentamientos populares.¹²⁴

El crecimiento de la mancha urbana en el Distrito Federal que se produjo durante 1940 y 1976 fue de 52.8% sobre terrenos de propiedad privada, 26.5% sobre tierra comunal y un 20.7% sobre propiedad ejidal.¹²⁵ En la propiedad privada se presenta una fuerte disminución, el 87.4% del total del crecimiento de la mancha urbana entre 1940 y 1950 se había dado sobre propiedad privada, mientras que esa proporción bajó al 58.4% entre 1986 y 1970 y al 33.4% entre 1970 u 1976. La expansión urbana ocurriría principalmente sobre terrenos comunales porque dominan en el sur del Distrito Federal; así, en 1976, los terrenos rurales de esa entidad correspondían a ejidos en un 17%, a propiedad comunal en un 70.9% y a propietarios privados en sólo un 12.1%.¹²⁶

Es necesario tener en cuenta que algunos procedimientos, como las expropiaciones, han permitido la transferencia de tierras de las comunidades agrarias a usos habitacionales para sectores de altos ingresos. Las acciones del Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS)¹²⁷ demostró cómo terrenos expropiados con el fin de promover en ellos viviendas de interés social son luego vendidos a promotores privados que realizan operaciones especulativas, no

¹²⁴Ibíd. Pág. 43

¹²⁵Ibíd. Pág. 35

¹²⁶Ibíd. Pág. 36

¹²⁷Un Instituto de Vivienda del Gobierno de Estado de México. Entre sus programas habitacionales, se encuentran: el de vivienda social progresiva, el de vivienda terminada, y el de vivienda en arrendamiento, dirigida a personas que reciben ingresos de uno a dos salarios mínimos. Óp.Cit. Coulomb René y Martha Schteingart (Coords). 2006. Pág. 242

precisamente para las familias más necesitadas, sino para aquellas capaces de pagar los altos precios de las viviendas producidas.¹²⁸

Desde los años setenta, y a pesar de que las políticas, organismos y programas públicos habitacionales han venido jugando en México un papel destacado en el aprovisionamiento de vivienda, la solución habitacional dominante entre la población de menores ingresos y/o derechohabiente de los fondos solidarios de vivienda ha continuado siendo la vivienda autofinanciada a través del acceso a suelo de bajo costo, en condiciones de irregularidad jurídica.¹²⁹

En 1976, de 75 ejidos existentes en 1938 sólo 24 permanecían intactos, 37 habían desaparecido y 14 estaban ocupados parcialmente por diferentes usos urbanos. Las tierras comunales también fueron ocupadas por el avance de la mancha urbana, pero por su mayor extensión y su posesión más periférica se vio menos afectada.¹³⁰

Este fenómeno sobre la satisfacción del suelo para la vivienda se torna en una solución que al mismo tiempo se vuelve un problema con múltiples soluciones. La solución implica la vigencia de mecanismos masivos de acceso a la vivienda que en el mediano y largo plazos llegan a la consolidación de un tipo de hábitat popular. Pero es un problema porque tiene impactos indeseables en los planos urbano, social y político.¹³¹

La implementación de la permuta, a favor de los fraccionadores privados, resulto insuficiente pues no se evitó la formación de colonias proletarias, barrios populares, unidades habitacionales, fraccionamientos residenciales y asentamientos irregulares precarios y sin servicios que se crearon para alojar el acelerado crecimiento demográfico. La demanda de tierras para uso habitacional crecía porque el mercado inmobiliario formal, en el centro de la ciudad, se volvía muy complejo para la adquisición de una vivienda, ya sea por los altos precios o

¹²⁸Óp. Cit. Schteingart Martha (1989).Pág. 43

¹²⁹Óp.Cit. Coulomb René y Martha Schteingart (Coords).2006. Pág. 422

¹³⁰Óp. Cit. Schteingart, Martha (1989) Pág. 35

¹³¹Óp.Cit. Coulomb René y Martha Schteingart (Coords).2006. Pág. 423

por distintos factores sociales, por ello la expansión urbana se expandía con mayor intensidad en terrenos de carácter social (ejidales y comunales) y en terrenos privados en la periferia de la ciudad; se presentaron múltiples formas de usufructo parcelario que estaban fuera de la ley, porque la Ley Agraria estipulaba que las tierras ejidales serían inalienables (no se pueden vender o transmitir), imprescriptibles e inembargables (no pueden ser prescritas, dadas en garantía o ejecutadas en un juicio legal).¹³²

Pero, con la reforma constitucional llevada a cabo en la legislación agraria en 1991, la propiedad ejidal y comunal se elevan a rango constitucional, dotándolas de personalidad jurídica, autonomía y haciéndolas equitativas con la pequeña propiedad (tierras privadas) en donde se reconocen tres tipos de uso para las tierras: para asentamientos humanos, uso comunitario y tierras parceladas individuales para fines productivos.

Empero, un año después, el 6 de enero de 1992, y durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se presenta la segunda reforma en donde se modifica el artículo 27 constitucional de la legislación agraria; de acuerdo con esto los cambios fundamentales que se introdujeron fueron:

- a) Suprimir el reparto agrario ya que no había más tierras que repartir y lo único que generaba era incertidumbre y desincentivaba la inversión en el campo.
- b) Se otorgaron los derechos definitivos de las propiedades, títulos de derechos parcelarios, a cada ejidatario.
- c) Se garantizó constitucionalmente la seguridad jurídica a la pequeña propiedad rural.

Otro aspecto de lo que la nueva ley redefinió fueron las funciones del comisariado que antes tenía la función de ser la autoridad, ahora se limita a ser únicamente el representante del ejido y a desarrollar la administración de los bienes de uso común, no pudiendo decidir nada sobre los derechos individuales de los

¹³² Eran restricciones legales para las tierras ejidales y comunales, la venta de estos terrenos eran consideradas legalmente inexistentes pues la idea era que estas tierras quedaran fuera del comercio. Se otorgaban derechos de propiedad no a campesinos individuales sino a comunidades rurales que eran considerados como el dueño de todo el terreno, pero cada individuo poseía una parte de tierra con derecho a trabajarla.

ejidatarios y específicamente sobre su parcela individual; se establece que el órgano supremo del ejido sea la asamblea, la cual estará constituida por todos los ejidatarios, quienes tienen toda la facultad de resolución sobre los asuntos importantes del mismo. Con estas reformas se esperaba que los propietarios, y de acuerdo a su voluntad colectiva, pudieran transformar las diversas tenencias de la tierra, independientemente de si se trata de pequeños propietarios, ejidatarios y/o comuneros, al hacerlo, tendrían una seguridad jurídica independiente o separada de la de sus miembros con atributos propios y seguir manteniendo cultivables todas las tierras adquiridas.

Pero la verdad es que la Ley Agraria vigente¹³³, en su artículo 44, reconoce y no impone restricciones a la libre asociación entre ejidatarios y con terceros; asimismo autoriza la libre cesión de las parcelas entre ejidatarios; y con el fin de evitar el desmembramiento del ejido, se fija a la asamblea la decisión de enajenar las parcelas y establecer un derecho de preferencia colectiva. Pero cuando ya no sea posible lograr nuevas formas de aumentar la productividad de las tierras, los campesinos, por decisión personal, y como último recurso, pueden abandonar el régimen legal y vender la parcela.¹³⁴ Se trata de un mecanismo en el que las tierras acaban en manos de particulares y estos a su vez las destinan para una zona de urbanización ejidal, el cual es un área dentro del ejido que, mediante resolución presidencial, está reservada como zona habitacional para los ejidatarios; después de un complicado procedimiento legal, puede salir del régimen ejidal para convertirse en propiedad privada.¹³⁵

La tendencia de la urbanización periférica de la Ciudad de México se ha estado gestando con características muy particulares según los rumbos de la ciudad; en un principio la urbanización hacia la zona norte y oriente se dio por la existencia de un amplio distrito industrial. Mientras tanto, la urbanización hacia el sur del Distrito Federal ha estado mostrando un carácter difuso, caótico con una diversidad de

¹³³ Ley Agraria. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de junio de 2011.

¹³⁴ Con la expedición de los títulos de derecho parcelario que otorga el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), da la oportunidad al ejidatario de poder ser dueño de los derechos de uso y ganancia de la parcela asignada.

¹³⁵ En pie de página. Óp. Cit. Schteingart, Martha (1989) Pág. 42

patrones y modalidades, con ocupaciones de baja densidad que es una expansión de los asentamientos surgidos en tierras de suelo de conservación, en general han sido fraccionamientos clandestinos; el que fracciona la tierra y vende los lotes actúa como propietario, aunque no tenga la propiedad jurídica de las mismas. Los asentamientos se gestan a través de un proceso de auto-construcción de una vivienda, desde los centros de los antiguos pueblos, con manzanas regulares, hasta la parcelación irregular de terrenos agrícolas; entremezclados con colonias populares, pero fragmentados por la difícil intercomunicación vial que hay entre las distintas colonias y barrios, por lo que se considera a dichos fraccionamientos como irregulares o ilegales que ocasionan problemas ambientales, sociales, políticos y económicos.

Muchas veces la apropiación de tierra de la periferia sur, que termina lotificándose, se logra con la compra legal, ésta se da con el respaldo de las leyes. La urbanización ilegal basada en esa zona se origina en el permiso que concede la legislación agraria para que los solares urbanos que no resultan necesarios para los ejidatarios puedan venderse a otras personas (los vecindados).¹³⁶ Con la aprobación de la reforma a la Ley Agraria no sólo se logra respaldar sino que se favorece a los ejidatarios, comuneros y los propietarios de la pequeña propiedad para el aprovechamiento de los recursos de sus posesiones que derivan, para ellos, en beneficios económicos. Un ejemplo claro sobre el establecimiento de un asentamiento formal se da a través de un consenso comunitario, se asocian con promotores privados para llevar a cabo la realización de varias unidades habitacionales. El esquema está en que los ejidatarios aportan el terreno, los promotores realizan los trámites para la obtención de los permisos, consiguen los créditos y finalmente se lleva a cabo los proyectos; al final los ejidatarios obtienen los pagos en especie de un lote urbanizado, lote con vivienda terminada, reparto de utilidades, o una combinación de ambos.¹³⁷

¹³⁶ En pie de página. *Ibid.* Pág. 42

¹³⁷ Bazant S. Jan (2001). *Periferias urbanas: expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente.* México, Trillas. Pág. 58.

A los ejidatarios y comuneros se les otorga una indemnización que es pagado por la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT); sin que les cueste un centavo la lotificación (ni proyectos, permisos, derechos de conexión a redes), ni la comercialización y traslación de dominio, ni el equipamiento, ni las vialidades, ni las redes de infraestructura, ni pagar impuestos sobre la renta y el predial, y ganan con la venta de los lotes. Enseguida el gobierno local absorbe el costo de la dotación de equipamiento e infraestructura, y la posterior regularización de la tenencia de la tierra urbana, dejando a los ocupantes como los propietarios legales de sus lotes, el gobierno reconoce a los asentamientos como ya legalizados.

Para llevar a cabo un desarrollo urbano con la desincorporación de la tierra a través del esquema legal es necesario que se dé el consenso comunitario, que en muchas de las veces toma muchos años en concretarse, lo cual hace lento el trámite, de todas maneras el proceso se repite una y otra vez desde el inicio con cada grupo de ejidatarios de distintos lugares de la ciudad de México.

También hay que advertir que las pequeñas propiedades privadas ubicadas en las periferias urbanas, no obstante que están inscritas en el Registro Público de la Propiedad y pagan impuestos prediales, igualmente están sujetas a todo tipo de normatividad urbana; indudablemente, en ellas también se llevan a cabo, como en los terrenos de carácter social, el proceso de atomización del territorio; se alojan a los asentamientos pero también son considerados como irregulares, ya que los terrenos se lotifican sin los permisos legales necesarios.

La compraventa ilegal de lote para la vivienda se propicia dado que el sistema de desincorporación de la tierra por la vía legal es tardío, de aquí que la mayoría de los ejidatarios, comuneros y propietarios de la pequeña propiedad sigan lotificando y vendiendo ilegalmente lotes para la vivienda, no importándoles si infringen los artículos 87 y 88¹³⁸ de la Ley Agraria, al carecer de las autorizaciones para la

¹³⁸ El artículo 87 establece que cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población, los núcleos de población podrán beneficiarse de la urbanización de

lotificación y/o fraccionamiento y venta sin escritura de sus tierras ubicadas dentro del área de conservación ecológica; las subdivisiones de parcelas de los terrenos no se protocolizan legalmente, es muy visible el incumplimiento de las leyes y reglamentos urbanos vigentes porque ocurren de una manera individual y pequeña en cada parcela y muy dispersas, cubriendo un gran territorio; por tanto, han sido de difícil control gubernamental que cede y negocia políticamente los permisos con grupos organizados de bajos ingresos, o aceptan prebendas económicas por parte de los ejidatarios.

A los ejidatarios, comuneros y propietarios de la pequeña propiedad (privados) de los poblados les resulta económicamente más atractivo volverse rentistas y promotores, lotificando para la venta irregular sus parcelas de cultivo, que seguir de agricultores, cambio por el que no tienen que pedir autorización ni pagar impuestos. De este modo, la acelerada expansión urbana de los pueblos próximos a la ciudad y su absorción a la mancha urbana, empieza a ser resultado de un intenso y disperso proceso de asentamiento de la población de medios y bajos ingresos que son atraídos por los lotes baratos.

En conclusión, al delimitar los derechos de propiedad y posesión a cada ejidatario, la intención era que mediría mejor sus recursos y lo incentivaría para invertir en ella. Pero la falta de capitalización y financiamiento en las actividades agropecuarias ha estado provocando en el campesinado una apatía y ha dejado de seguir invirtiendo y de realizar esfuerzos para aprovechar el potencial de sus tierras, por eso, contrario a esto, nacen los actuales mecanismos de apropiación al suelo para la vivienda que se dan a través de esta última reforma que posibilita la aparición de nuevas formas de acceso al suelo urbano, como la asociación ejidal – privada, el sistema de cooperación e intercambio (permuta) y ha generado que las tierras de carácter social y privado, que son resguardados como suelo de conservación ecológica, ubicados en las periferias de la ciudad, se estén

sus tierras. En todo caso, la incorporación de las tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

El artículo 88 prohíbe la urbanización de las tierras ejidales que se ubiquen en áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva. *Ibíd.*

continuamente incorporando al mercado del suelo urbano a través de promotores privados con procesos en su mayoría irregulares.

El fenómeno de los asentamientos humanos irregulares tiene impactos indeseables en el ámbito del desarrollo urbano que limita, fuertemente, la regulación pública del proceso de urbanización; implica la ocupación de áreas inadecuadas para usos urbanos; impide la planeación y la asignación eficiente de recursos para el desarrollo de la infraestructura urbana, y tiende a elevar los costos del aprovisionamiento de servicios básicos, al mismo tiempo que los servicios provistos tienden a resultar de baja calidad.¹³⁹

Además, implica que millones de familias deben destinar enormes esfuerzos al proceso de autoproducción de la vivienda, someter a sus miembros a duros procesos de autoexplotación de su fuerza de trabajo y padecer, muchas veces durante un número considerable de años, enormes carencias en el acceso a servicios y equipamientos públicos.¹⁴⁰ Ello envuelve, a que en el plano político se presente un intercambio de favores, se define el espacio para el arraigo y reproducción de prácticas clientelistas. Se trata de un contexto en el que las familias participan en el ámbito de lo público por razones de sobrevivencia, en condiciones de fuerte dependencia.¹⁴¹ El sistema político ha permitido que los pobladores den una solución a sus necesidades habitacionales que el Estado no ha sido capaz de proporcionar.¹⁴²

2.2 Antecedentes de la regularización de los AHI en el DF.

En la ciudad de Méxicola regularización de la tenencia de la tierra urbana para los asentamientos humanos considerados como irregulares no es un fenómeno contemporáneo, pues a través del tiempo este sistema se ha estado dando con la intervención directa del Estado con diferentes mecanismos por medio de organismos públicos encargados expresamente, y con campos propios de acción, para la regularización, quienes a su vez se han vinculado con diferentes entidades

¹³⁹Óp.Cit. Coulomb René y Martha Schteingart(Coords).2006. Pág. 423

¹⁴⁰Ibíd. Pág. 423

¹⁴¹Ibíd. Pág. 423

¹⁴²Óp. Cit. Duhau, Emilio (1998) Pág. 109

y dependencias públicas para cumplir con sus objetivos en el proceso de regularización, involucrándose de acuerdo con su competencia jurídica en el tipo de propiedad ejidal, comunal, pública y privada. Este proceso ha adquirido gran importancia, ya que involucra una serie de programas masivos gubernamentales que actúan sobre las relaciones sociales, jurídicas y económicas de la propiedad del suelo, transformando el régimen de propiedad de los territorios involucrados y las condiciones institucionales sociales de la población ocupante.

Si se pretendiera un estudio exhaustivo de las acciones de regularización en el pasado se remontaría desde tiempos de la Colonia,¹⁴³ pues desde su llegada al continente americano, a los españoles se les dotó de tierras como agradecimiento por la conquista del territorio para la corona española. Además, de este acaparamiento, producto de la invasión, en donde no solo trajeron formas de vida distintas; sino que, también llegaron cambios en la tenencia de la tierra y nuevas formas de transmisión de la propiedad.¹⁴⁴ En esta época la ciudad de México fue totalmente una ciudad señorial, se encontraba rodeada por un anillo de haciendas con plantaciones y barrios de indios, quienes constituyen los primeros asentamientos humanos irregulares.

El colapso demográfico indígena producto de las epidemias traídas por los españoles dio como resultado una decadencia en la población indígena y sus propiedades comunales, ya abandonadas fueron aprovechadas por los nuevos colonizadores. Igualmente, la sobreexplotación y deforestación de los bosques generaron sustantivas modificaciones ecológicas y del aprovechamiento del suelo por parte de los nuevos descendientes de los colonizadores españoles.

¹⁴³ Aunque en el Estado Mexicano la tenencia de la tierra se dividía básicamente entre los calpullis, la nobleza y las destinadas al culto de las diferentes deidades del panteón azteca. Para los calpullis les correspondía la propiedad comunal, pequeñas propiedades con vínculos de parentesco y el patrono o dios y dioses locales tenían tierras propias. Es de suma relevancia mencionar que la expansión azteca no suponía en la incorporación de más tierras, sino de tributos en especie. Óp. Cit. Schteingart, Martha (1989), Pág. 28

¹⁴⁴ Aguilera, Gómez Manuel y Leal Guerrero M. de los Ángeles. (1994). La regularización territorial en la Ciudad de México: soluciones de un gobierno solidario. Departamento del Distrito Federal.

Quienes fueron desplazados del centro por nuevos inmigrantes que contaron con títulos de tenencia de la repartición de las propiedades.¹⁴⁵

Ni con el estallido de la independencia se logró modificar el sistema de acaparamiento y transmisión de la propiedad, se continuó concentrando en las manos de los terratenientes, civiles y religiosos. Mientras que a los grupos de población mestiza e indígena, que no contaban con alguna propiedad en la ciudad criolla, se daba a la tarea de ocupar las primeras vecindades.

Alrededor de 1859, se presentan en el centro de la ciudad de México los primeros cambios que sin duda dieron origen a una nueva sociedad urbana. Los liberales que ostentaban el poder gubernamental aprobaron la Reforma que materializó los cambios en la tenencia de la tierra; se nacionalizaron los bienes del clero católico (Iglesia), se privatizaron los barrios indígenas o arrabales que rodeaban la ciudad como Santiago Tlatelolco, San Juan Tenochtitlán y se transmitieron a otros grupos sociales; además, se pusieron a la venta los terrenos y edificios que poseía la ciudad.¹⁴⁶

El modelo liberal de tenencia y transmisión de la propiedad consolidó y legitimó la concentración de la tierra. La ejecución de la Ley de Desamortización de los Bienes del Clero, la intervención de las compañías deslindadoras, la venta directa y sin intermediarios, fueron algunos trabajos que facilitaron las primeras acciones en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, como lo fue también la demanda de suelo para la vivienda, que generó la creación de numerosas colonias hacia finales del porfiriato.¹⁴⁷

Esta transformación trajo el surgimiento de nuevas colonias con alguna urbanización, como son los casos de la colonia Guerrero, ocupada por sectores populares, y la Santa María la Rivera, que fue ocupada por la clase media emergente que iban consolidándose; al mismo tiempo surge en los pueblos de la

¹⁴⁵Ibíd. Pág.

¹⁴⁶Negrete, Salas M. Eugenia. (1994). Evolución de la población y organización urbana. Enfoque ecológico – demográfico del cambio metropolitano.

¹⁴⁷Óp.Cit. Bazant, S. Jan. (2001).Pág.

periferia cambios en su estructura, pues en Tacubaya, Coyoacán, Tlalpan..., son invadidos por casonas de campo de la población adinerada.¹⁴⁸ En medio de esto las formas comunales de tenencia de la tierra, sustentadas en relaciones de parentesco y solidaridad comunitaria persisten.

Al lado de los cambios formales en la tenencia de la tierra y la transmisión de la propiedad, en la capital empezó a vivir un intenso proceso de crecimiento demográfico. Durante y después de los enfrentamientos revolucionarios, en la ciudad de México se lograron establecer acciones de regularización de la propiedad, como las hechas en 1915 en la Ley Agraria. Con la aplicación de la Ley Reglamentaria sobre Repartición de Tierras en 1925, en donde se autorizaron que las parcelas cercanas a los núcleos de población se urbanizaran; además del surgimiento de compañías fraccionadoras que gozan de facilidades fiscales para estimular la construcción de casas destinadas a la habitación, permitieron el fraccionamiento legal de algunas tierras de carácter social y privados, se crearon varias colonias como Lomas de Chapultepec, Hipódromo Condesa que alojó a la población de la clase media y alta.¹⁴⁹

Mientras, el poco acceso al mercado inmobiliario formal para la población de bajos y muy bajos ingresos obliga a seguir asentándose en los alrededores de las zonas donde se crearon las industrias y en la periferia de la ciudad en donde de forma irregular encuentran un lugar para vivir, ya que hay abundantes terrenos baratos y subutilizados. La ocupación de predios se dio hasta transformarlos en colonias y fraccionamientos de una forma desordenada y mal planificada; y aunque en los años 30 no existía una oficina gubernamental dependiente del Departamento del Distrito Federal que se encargara del proceso de regularización, por lo menos se reconocía la necesidad de deslindar las posesiones irregulares y de proporcionarles una base jurídica que promoviese un desarrollo urbano estable.¹⁵⁰

¹⁴⁸González, Salazar Gloria. (1983). El Distrito Federal: algunos problemas y su planeación. México, UNAM.

¹⁴⁹Bazant, S. Jan. (2001).

¹⁵⁰Óp. Cit. Aguilera, Gómez Manuel y María de los Ángeles Leal Guerrero (1994). Pág. 3.

Los primeros esfuerzos de las autoridades capitalinas (Departamento Agrario y Departamento del Distrito Federal), por resolver los problemas derivados de la irregularidad en la tenencia de la tierra se ubican en el año de 1937. Año en que se llevó a cabo la primera expropiación con tal propósito en la zona ejidal del Peñón de los Baños. Poco después, en 1939, se crea la Oficina de Cooperación que interviene como oficina reguladora en la celebración de contratos de compra-venta y en la expedición de títulos de propiedad de terrenos del Distrito Federal.¹⁵¹

Fue el punto de partida de la evolución institucional en materia de la regularización de la tenencia de la tierra urbana que surgía de forma desordenada de los asentamientos irregulares a causa del vertiginoso crecimiento de la población que emigra de las zonas rurales de las distintas partes del país, su pobre economía no les permite tener acceso a una vivienda digna y son obligados por su propia voluntad a asentarse de forma irregular en zonas sin infraestructura urbana.¹⁵² Este proceso se acentúa en los años posteriores debido principalmente a la falta de mecanismos financieros accesibles a las clases populares, pero sobre todo, de la falta de un mercado inmobiliario formal en donde la clase baja tuviera el acceso.

En 1941, se funda la Oficina de Colonias, que tiene la atribución expresa de orientar todo lo relativo a la regularización de la tenencia de la tierra urbana en las colonias populares. Desarrolló actividades a un ritmo variable, atendiendo uno por uno los casos de irregularidad. Empero, la expansión urbana continuaba y con ella las presiones especulativas sobre la tierra, pues es la década en que México retoma su política de industrialización y modernización que se centraría principalmente en las ciudades, nuevamente de una manera prioritaria, la ciudad de México empezó a crecer modestamente.¹⁵³

¹⁵¹ *Ibíd.* Pág.

¹⁵² *Op. Cit.* González, Salazar Gloria. (1983). Pág.

¹⁵³ Después de la Revolución Mexicana se gesta la conformación de un poderoso aparato económico, lo cual atrae grandes ventajas en comercio, industria, oficinas de los organismos públicos como Petróleos Mexicanos (PEMEX); además de otros servicios importantes como el sector salud, transporte, educación gratuita en todos los niveles y de un sistema bancario que desempeñaba un papel importante pues con la creación del Banco de México en 1925, organismo público, empieza a dirigir, junto con los bancos privados,

Durante el sexenio de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), se llevaron a cabo expropiaciones y regularizaciones de asentamientos considerados como irregulares en predios de propiedad privada. En ese sexenio y a nivel federal se publicaron 71 decretos en el Diario Oficial y se formaron y regularizaron 48 082 lotes por la vía de la negociación.¹⁵⁴

La actuación de la instancia regularizadora avanzó en los años 60's, se realizaron importantes expropiaciones en San Juan de Aragón, los remanentes del Peñón de los Baños, y extensas áreas en las delegaciones Iztacalco e Iztapalapa. Sin embargo, la irregularidad se extendía a casi la tercera parte de la mancha urbana pues, por la política de desarrollo económico, la ciudad de México atrae a una inmensa cantidad de migrantes pobres provenientes de varios estados de la república, principalmente los más cercanos a la ciudad de México. Ante esta oleada y junto con el crecimiento natural de las poblaciones residentes en el centro de la ciudad se inicia un vertiginoso proceso de crecimiento demográfico¹⁵⁵ y una extensa demanda de suelo para la vivienda, situación que exigió acciones más decididas y que se vieron contempladas en las reformas de 1970, año en que la nueva Ley Orgánica del Distrito Federal reorganizó la tarea de regeneración urbana, y adoptó medidas para atender la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Esta reorganización, en 1971, generó que la Oficina de Colonias alcanzara el rango de Subdirección de Colonias en las recién creada Dirección General de

la política de crédito. El sistema bancario privado también se concentró fuertemente en la capital; grandes bancos como el Banco Nacional de México y el Banco de Comercio tienen su sede en el centro del país. *Ibíd.* Pág.

¹⁵⁴ Azuela y Cruz. Citado por Luis H. Patiño Camacho (2009). *Revista Vetas*. Número 30. Año XI. Enero-junio. Página 14.

¹⁵⁵ Las políticas de salud que se implementaron en el país generaron un acelerado crecimiento demográfico, las tasas de mortalidad y fecundidad se revirtieron pues a raíz de la implementación de una buena estrategia de salud se redujeron las muertes y aumentaron los nacimientos, lo que llevó a cuadruplicar la población del país en 60 años, de 13 millones a principios de siglo a casi 50 millones para 1970, a una tasa sostenida promedio de 3.9 % anual y hubo una elevada tasa de movilidad rural a la urbana que pasó de 1.4 millones a 22 millones; es decir, una tasa promedio de crecimiento de 9.3 % anual. El mejoramiento de las condiciones higiénicas se dio más rápidamente en la ciudad de México que en el campo, el crecimiento natural creció mucho más apresurado que el del resto del país. *Óp. Cit. Bazant S. Jan(2001)*. Pág. 29.

Promoción de la Habitación Popular.¹⁵⁶ Las actividades de la Subdirección estuvieron en el fomento de la regularización y realización de trámites de todo lo relativo a la posesión de lotes; asimismo, se orientó hacia la construcción de unidades habitacionales para atender las necesidades de vivienda de los desplazados por obras públicas. Algunos grupos marginales fueron atendidos por la Procuraduría de Colonias Populares creada en 1972, que intervenía en los casos de ocupación ilegal y promovía la colaboración comunitaria para rehabilitar las zonas urbanas.¹⁵⁷

Aunado a las acciones de la Dirección General de Promoción de la Habitación Popular y la Procuraduría de Colonias Populares, en 1973 se creó el Fideicomiso de Desarrollo Urbano Ejidal (FIDEURBE), sus objetivos se centraban en regularizar asentamientos que se llegaran a encontrar en áreas comunales y ejidales bien determinadas del sur de la ciudad; es así que llevó a cabo la regularización de la tenencia de la tierra urbana en Santo Domingo, el Ajusco y el ex-ejido de Padierna.¹⁵⁸ Empero, un año después fue creada la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), fundado en 1974, que tendría el objetivo de dar certeza jurídica al incorporar los asentamientos humanos irregulares al ordenamiento territorial y al desarrollo sustentable, mediante la regularización de la tenencia de la tierra urbana.¹⁵⁹ Desde la fecha de su creación hasta el año 2001, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la tierra expropió cerca de 137 mil hectáreas de suelo social para la regularización de asentamientos humanos y se entregaron cerca de 2.2 millones de lotes en los últimos cinco años, a razón de 110 mil lotes por año.¹⁶⁰ Durante el 2000, la CORETT a través de su programa “Suelo Libre”, expropió cerca de 523 hectáreas en 6 estados de la República y logró pactar con los gobiernos estatales y municipales la colocación de la reserva y la recuperación de sus costos. Al finalizar el 2001 se llevó a cabo

¹⁵⁶ Op. Cit. Aguilera Gómez Manuel y María de los Ángeles Leal Guerrero (1994). Pág.

¹⁵⁷ Ibíd. Pág.

¹⁵⁸ Ibíd. Pág.

¹⁵⁹ Ibíd. Pág.

¹⁶⁰ Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006. Programas Federales. www.paot.org.mx. 8 de septiembre de 2012.

la expropiación y enajenación de casi 800 hectáreas para los gobiernos de 16 estados de la República.¹⁶¹

Con facultades para vender y otorgar beneficios a las poblaciones ejidales y comunales en la expropiación de sus tierras, a la CORETT se le instrumentan nuevos mecanismos para modificar el régimen de la propiedad social como las superficies incorporadas mediante la Adopción del Dominio Pleno, vía la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional y aportación de suelo a sociedades mercantiles, a través de la Procuraduría Agraria y el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE).¹⁶²

La promulgación de la Ley General de Asentamientos Humanos (de orden federal y expedida originalmente el 26 de mayo de 1976, fue abrogada por la nueva Ley vigente publicada en julio de 1993), y la Ley de Desarrollo urbano del Distrito Federal (1976), creó un marco legal para la urbanización que sentó las bases para el ordenamiento territorial del Distrito Federal.¹⁶³ Con El Plan Sectorial de Desarrollo Urbano y el Plan Regional de la Zona Metropolitana se inició un proceso de corresponsabilidad con la comunidad para atender el crecimiento de la Ciudad de México. En 1977, la Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR), que tenía la función de incorporar distintas dependencias y organismos de vivienda, servicios y regularización; asumió un papel normativo de la administración urbana integró a los organismos y dependencias como la Procuraduría de Colonias, a FIDEURBE, y diversas direcciones generales asociadas a la problemática de la vivienda y el ordenamiento del uso del suelo.¹⁶⁴

En 1978, se creó la Dirección de Área de Recursos Territoriales (DART), que tendría la función de implantar un programa de regularización. Igualmente, en el mismo año, se formó la Dirección General de Registro Público de la Propiedad y

¹⁶¹Ibíd.

¹⁶²Durante el periodo 1995-2000 y mediante estos procedimientos se modificó el régimen de 102, 692 hectáreas de suelo social, de estas, cerca del 22% correspondieron a la regularización de asentamientos humanos, 3% a la titulación de solares urbanos, 16% para la vivienda, 7% para infraestructura, equipamiento, industria y turismo, y cerca del 52% restante para un destino no especificado. <http://www.corett.gob.mx/index/index.php?sec=71>. Visita realizada el 07 de octubre de 2012.

¹⁶³Óp. Cit. Bazant S. Jan (2001). Pág.

¹⁶⁴Óp. Cit. Aguilera, Gómez Manuel y María de los Ángeles Leal Guerrero (1994). Pág.

del Comercio, en donde se concentró la información de los registros que ya existían en algunas delegaciones del Departamento del Distrito Federal. A principios de 1983 se fundó la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT), adscrita a la Secretaría General de Gobierno del D.D.F. La dependencia asumió las contribuciones y responsabilidades de la DART, abarcando un horizonte de asentamientos irregulares ubicados en distintas zonas como los de la antigua zona central, las zonas periféricas, en unidades habitacionales y colonias, y en poblados rurales, que carecían de la regularización de la tenencia de la tierra urbana.¹⁶⁵

En la **antigua zona central** de la ciudad, al tratarse de asentamientos con servicios y equipamiento urbano, usualmente construidos por lotes pequeños y lotificaciones uniformes,¹⁶⁶ estaban consolidados con características de irregularidad en la tenencia de la tierra urbana. Las acciones de regularización correspondieron a las zonas de las demarcaciones políticas como Venustiano Carranza, Iztacalco, Gustavo A. Madero y Azcapotzalco.

Por otra parte, en las **zonas periféricas** se atiende a las colonias irregulares en proceso de consolidación, con viviendas en proceso de construcción, con usos de suelo mixto, es decir, que coexisten a la par con asentamientos para uso habitacional y actividades forestales, pecuarias y agrícolas.¹⁶⁷ Entre 1960 a 1970, el centro de la ciudad expulsó cerca de 750 mil personas que abandonaron la ciudad de México propiamente dicha, mientras que las colonias periféricas recibían tanto inmigrantes lejanos como personas despedidas del centro de la ciudad, una masa de casi 2 400 000 personas,¹⁶⁸ se ubicaron en las delegaciones políticas de Iztapalapa, Tlalpan, Xochimilco, Cuajimalpa, Magdalena Contreras y Tláhuac. En estas áreas se hicieron propuestas de mejoramiento integral para las colonias bajo el concepto de reordenamiento y desarrollo urbano.

¹⁶⁵Ibíd.

¹⁶⁶A finales de los setentas y principios de los ochentas, los condominios que se ofrecían a la venta se clasificaban en diferentes precios que fluctuaban desde 965 250, hasta sus 3 570 600 pesos. Óp. Cit. Gloria González Salazar (1983). Pág. 140.

¹⁶⁷Bataillon, Claude y Riviere D'Arc, Helene (1973). La Ciudad de México. SEP. Pág. 42

¹⁶⁸Ibíd. Pág. 42.

La creciente demanda de más viviendas generó en el gobierno de la ciudad la obligación de **construir unidades habitacionales y colonias** que se comercializaron en el mercado inmobiliario, pero presentaban irregularidades derivadas de sesiones de derecho, sin las formalidades requeridas para el caso del fallecimiento de los titulares originales u ocupación ilegal de áreas comunes.¹⁶⁹

Sin planeación y sin servicios en las colonias y unidades habitacionales importantes y necesarios para regularizar como lo fueron Ermita Zaragoza, Vicente Guerrero y Ejército Constitucionalista, en la delegación Iztapalapa, fueron motivos por los que la población protestara y demandaban al gobierno central el otorgamiento de la infraestructura y servicios correspondientes. Estas acciones llevaron a Ernesto P. Uruchurtu, regente del Departamento del Distrito Federal (1952-1964), a ejecutar nuevas políticas restrictivas de no más construcciones de nuevos fraccionamientos ilegales.

En 1970, se levantó la restricción impuesta por el regente del Departamento del Distrito Federal y se otorgaron nuevas autorizaciones a empresas constructoras que edificaron nuevos fraccionamientos en el contorno del Distrito Federal, básicamente en la periferia; estos ofrecieron tanto residencias de lujo como lotes con servicios a los sectores de ingresos altos, aunque también dedicaron un número mínimo a viviendas de interés social que fueron adquiridas por personas de menor capacidad económica.

Con la dotación de la red de transportes que conectaba los lugares más alejados, se fomentó la rápida formación de los asentamientos irregulares que surgían alrededor de la ciudad y principalmente en los **poblados rurales** en el Distrito Federal. A pesar de que la densidad de la población es baja comparado con las zonas centrales en las demarcaciones como Tláhuac, Milpa Alta, Xochimilco, Magdalena Contreras, Álvaro Obregón, Cuajimalpa, Iztapalapa y Tlalpan, donde aún se mantiene fuertemente las tradiciones ancestrales y manifestaciones culturales, la mancha urbana los absorbía.¹⁷⁰ Ni porque en estos poblados existen

¹⁶⁹Ibíd. Pág.

¹⁷⁰Óp. Cit. Bazant S. Jan (2001). Pág

las áreas de amortiguamiento y zonas de reserva ecológica se ha observado una transmisión irregular de la propiedad por generaciones y una dispar mezcla de uso de suelo y lotes. En ellos, se ha requerido determinar el régimen de propiedad, definir los límites de la zona urbana, los usos del suelo, etcétera.

Durante la década de los 90's, y durante el gobierno de Manuel Camacho Solís como Jefe de Departamento del Distrito Federal, en la delegación Iztapalapa se concentró cerca del 50% de los asentamientos irregulares del Distrito Federal, que fueron necesarios atender por sus problemas jurídicos como la falta de documentos confiables para acreditar la propiedad. Existieron errores y carencia de antecedentes registrales, cesiones de derecho sin formalizar. A Iztapalapa se le encontró como uno de los puntos de la ciudad más marginales, producto del desordenado crecimiento de los asentamientos, la especulación de la tierra que se presentaba masivamente y las consecuentes carencias de ordenación urbana.¹⁷¹

La puesta en marcha del Programa de Regularización del Suelo y Servicios (PROGRESSE), como "programa piloto" a principio de 1989, dentro del marco normativo de la propia DGRT, y el uso del plano manzanero¹⁷² para la regularización de la tenencia de la tierra urbana en la delegación Iztapalapa fue de suma importancia. Además de la concertación entre los colonos y fraccionadores, se pudo lograr la regularización de la tenencia de la tierra urbana a más asentamientos que de manera irregular no son sujetos al pago de los impuestos pero que al realizársele la regularización empezaron a contribuir a las finanzas, estos fueron los casos de los asentamientos Ocho Barrios (compuesta por ocho barrios, divididas en 5,842 lotes), Paraje San Juan (constituida por doce colonias y

¹⁷¹ Gran parte de las poblaciones expulsadas del centro se establecieron en esta demarcación política, porque las viviendas en arrendamiento en las zona céntrica o vecindades se hallaban altamente deterioradas por ser de antigua construcción y por tener un pésimo mantenimiento, o bien, por haber sido construidos con materiales de baja calidad; el alto grado de congestionamiento y los derrumbes de edificios ocurridos con los sismos del mes de septiembre del año de 1985, fueron hechos que estimularon que a la población salieran de la zona céntrica para luego establecerse en el contorno periférico de la ciudad en zonas irregulares, a una distancia promedio entre los fraccionamientos y el centro de la ciudad era de entre 15 y 35 kilómetros. Las viviendas de lujo se encontraban a una distancia de 16 km, aproximadamente, mientras que las viviendas populares se ubicaban a 20 km. Óp. Cit. González Salazar, Gloria (1983). Pág. 140.

¹⁷² Se utilizó como un instrumento básico porque en ella se convergían toda la información necesaria de todas las personas e instituciones involucradas en la regularización. Óp. Cit. Aguilera, Gómez Manuel y Leal Guerrero M. de los Ángeles (1994).

dividida en 9,869 lotes), Desarrollo Urbano Quetzalcóatl (integrada por 6,321 lotes) y Leyes de Reforma (conformada por tres secciones).

Disponer de terrenos irregulares lotificados y de bajos costos, asimismo las condiciones de pago que han sido accesibles para las familias urbanas, especialmente los de bajos ingresos, generaron que la ciudad se fuera conurbando con un sinnúmero de poblados preexistentes dentro del Valle de México. Algunos de ellos datan de la época prehispánica como Xochimilco, Chalco, Tláhuac, entre otros; algunos más son de origen colonial como Coyoacán, San Ángel, Tacuba, La Villa, por mencionar algunos; otros más son núcleos agrícolas más recientes de formación ejidal, comunal y de la pequeña propiedad como Topilejo, Ajusco, Santa Rosa, Santa Ana Tlacotenco y muchos más. Si bien, al contar cada uno de estos poblados con un alto nivel de equipamiento, estructura urbana e infraestructura propia como escuelas, mercado, iglesia, plaza, comercio; además de una organización o tejido social relativamente consolidado, estos poblados se convirtieron en subcentros que impulsaron la expansión de asentamientos irregulares ya consolidados y que posteriormente se regularizaron. Desde su implementación, el Programa de Regularización del Suelo y Servicios (PROGRESSE), que pone mayor énfasis en la delegación Iztapalapa, en conjunto con la DGRT, de 1989 y hasta 1993, entregó a familias de doce delegaciones del Distrito Federal, más de 115 mil escrituras.¹⁷³

Las características operativas en general de los organismos en el Distrito Federal se definen por los relevos administrativos políticos de los gobiernos. El organismo con más tiempo de operaciones ha sido la Comisión de Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT-DF), aproximadamente 38 años desde su creación. Le sigue la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT) con 29 años; la Comisión de Desarrollo Urbano (CODEUR) y el Fideicomiso de Interés Social para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México (FIDEURBE), con 2 y 4 años respectivamente. Por sus características prácticamente de transición fueron

¹⁷³ Aguilera Gómez, Manuel y Leal Guerrero María de los Ángeles (1994). Programas de regularización del suelo en la ciudad de México: Progresse. Departamento del Distrito Federal.

organismos de corta duración, pues sus acciones inconclusas las heredaron a la CORETT-DF de carácter federal y la DGRT de carácter local.

Es importante mencionar que durante el proceso de regularización, también participaron otros organismos complementarios como la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Colegio de Notarios, la Comisión de Avalúo de Bienes Nacionales (CABIN), el Registro Público de la Propiedad y el Comercio y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

Asimismo, en el marco de la regularización de la tenencia de la tierra urbana, se creó la ZEDEC (Zonas Especiales de Desarrollo Controlado) fueron instrumentos creados, en las anteriores administraciones, para brindar atención en zonas donde los vecinos pretendían controlar los cambios de usos de suelo y en donde algunos grupos llegaban a ofrecer resistencia para su revisión.¹⁷⁴ Pero fue hasta el 07 de noviembre de 1996 cuando la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, en su artículo sexto transitorio señalaba que este nivel de planeación cambiaría de denominación, es así como el 10 de abril de 1997, pasan a ser como Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU).¹⁷⁵ Se constituyeron como un instrumento rector de la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en áreas específicas, es decir, en condiciones particulares de algunas áreas; están orientados a mejorar las áreas urbanas que presentan mayores carencias; a proteger y utilizar adecuadamente los recursos naturales, a mejorar el equipamiento y a la infraestructura básica existente.¹⁷⁶

En el ámbito urbano la regularización de la tenencia de la tierra urbana en lotes para la vivienda ha tenido un impacto significativo y valioso en los distintos momentos, los cuales han generado en la población que se aloja en un asentamiento irregular, una seguridad respaldada jurídicamente sobre la posesión

¹⁷⁴Ziccardi, Alicia. (coord.) 2003. Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal. México. UNAM. Pág. 50

¹⁷⁵Ibíd. Pág. 56

¹⁷⁶Ibíd. Pág. 58.

de sus propiedades en lote. La regularización ha contribuido en forma sustantiva a la consolidación del patrimonio de las familias, ha producido un proceso de inversión social que redundó en una mejoría de las viviendas y del entorno ambiental, ha permitido su incorporación al desarrollo urbano en forma ordenada ampliando la base fiscal y permitiendo la introducción de infraestructura y servicios urbanos.

En conclusión, el acaparamiento de la tierra, que se remonta desde los tiempos de la colonia, se ha desplazado de la zona céntrica de la ciudad de México hacia sus periferias. La necesidad de contar con espacio donde poder habitar es más fuerte pues ni con el estallido de la independencia y la revolución mexicana se modificó esta actitud. Los habitantes continuaron, de manera segregada, apropiándose ilegalmente de terrenos hasta formar nuevas colonias que prontamente requirieron de servicios, equipamiento urbano, pero sobre todo, de la regularización que dejaría a los habitantes la certeza jurídica de contar con un patrimonio que podría ser heredado legalmente a sus progenitores y familiares.

La falta de una planificación y expropiación por parte del gobierno local, además de generar reservas territoriales destinados para el desarrollo urbano, se propició en la capital del país un desarticulado pero intenso crecimiento urbano en zonas de conservación ecológica y en donde los asentamientos humanos irregulares se establecen sin control. La irregularidad fue asumida por el Estado como un problema y la política de regularización fue incorporada a la política urbana oficial.¹⁷⁷

Las políticas y programas públicos específicamente dirigidos a atender la problemática de la vivienda popular, cristalizaron entre los años setenta y ochenta en la institucionalización a nivel federal y estatal, de un conjunto básico de instrumentos que implicaron el reconocimiento oficial de las características fundamentales de la dinámica de la urbanización popular, las necesidades habitacionales que constituyen su supuesto, y el perfil social de sus actores.¹⁷⁸ La

¹⁷⁷Op. Cit. Coulomb, René (coord.) 2006, Pág. 160

¹⁷⁸Op. Cit. Coulomb, René y Martha Scheingart (Coords.) 2006. Pág. 426

novedad de esas acciones sería la formalización de las condiciones para la legitimación estatal de los procesos de urbanización popular,¹⁷⁹ a través de los instrumentos como los programas de regularización de la propiedad del suelo, los programas de reservas territoriales y los organismos.¹⁸⁰

2.3 La dimensión de los AHI contemporáneos arraigados en SC en el DF.

La superficie del Distrito Federal se encuentra clasificado en: suelo urbano, suelo de conservación, en comunidades y poblados. En este último, se han identificado un total de 64 núcleos agrarios, 50 de los cuales son ejidos y 14 comunidades; y viceversa, de éstos, 33 son rurales y 31 urbanos. Paulatinamente se han incorporado a la vida urbana, ya que 32 (que representan el 50%) se dedican a la agricultura, 7 (que forman el 1.5%) realizan la actividad pecuaria y 31 (constituyen el 48%) a otras actividades de tipo urbano. En suelo de conservación, prácticamente, el 80% del territorio es de propiedad social, que corresponde a los cascos urbanos, zonas agrícolas y forestales; el 15% pertenece a la propiedad privada de las colonias, fraccionamientos y establecimientos comerciales y de servicios; el 5% restante corresponde a la propiedad federal como barrancas, cuerpos de agua e infraestructuras de servicios (vías de comunicación, torres de alta tensión, etcétera).¹⁸¹

La estructura urbana de la Ciudad de México se encuentra sometida a un proceso de expansión de la periferia, sobre áreas con potencial productivo y forestal, ocupados en su mayoría por asentamientos humanos en forma irregular; considerándose como un asentamiento humano irregular al establecimiento demográfico en un área físicamente localizada, en la cual se integran elementos naturales y obras materiales con el objetivo de ser habitada, sin la debida regularización en la tenencia de la tierra urbana.

¹⁷⁹ Op. Cit. Coulomb, René (coord.) 2006, Pág. 160

¹⁸⁰ Op. Cit. Coulomb, René y Martha Scheingart (Coords.) 2006. Pág. 426

¹⁸¹ Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los asentamientos humanos irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal. Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (PAOT). www.paot.org.mx. Documento PDF. 2010. Pág. 17

Anteriormente, el Distrito Federal concentraba en su zona central la mayoría de los asentamientos humanos; pero la falta de un mercado inmobiliario accesible obligó a la población, que se encontraba en aumento, a establecerse en las afueras de la ciudad. En sus inicios saturaron las delegaciones centrales como: Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y la Venustiano Carranza. Enseguida pasó a otras delegaciones como Azcapotzalco, Iztacalco, Coyoacán. Actualmente estas zonas ya se encuentran, en la mayor parte de su territorio, saturadas; así como le ocurrió a las delegaciones centrales. Los asentamientos humanos han estado expandiéndose y han ocupado el casco urbano de las delegaciones limítrofes de la zona sur de la ciudad como Álvaro Obregón, Gustavo A. Madero, Iztapalapa, Cuajimalpa, Magdalena Contreras, Tláhuac, Tlalpan, Milpa Alta y Xochimilco. Por poseer tierras disponibles como suelo de conservación, el territorio de estas últimas nueve delegaciones se encuentran consolidando y arraigando los asentamientos humanos irregulares, lo han logrado en lugares contiguos de los conglomerados y núcleos rurales de estas demarcaciones políticas. De esta manera, se ha dado la transformación de la ciudad central original, quedando como sub-centro que articula y dota de servicios a los nuevos poblados urbanos, los cuales se expanden hacia las zonas limítrofes.

El despoblamiento que se presenta en la zona centro de la ciudad es debido a distintos factores; porque las viviendas centrales que tienen la función de alquiler se encuentran descuidadas y con altos riesgos de desplomarse, pues no hay una iniciativa e inversión económica para remodelarlos; o por el congestionamiento vehicular, violencia, etcétera; por la poca oferta inmobiliaria en el centro de la ciudad que continúa inaccesible para la mayoría de la población demandante, ya sea por los altos costos en la renta inmobiliaria o porque quienes desean adquirir una vivienda, puesta a la venta legalmente, encuentran como primer obstáculo en los precios que son exageradamente altos.¹⁸² No hay un mercado inmobiliario que permita el acceso a la clase baja para hacerse de una vivienda. Los constantes aumentos en los precios de los materiales para la construcción, además de lo tardado y complejo para recibir los permisos de construcción. Otros motivos que

¹⁸²Óp.Cit. Bazant, S. Jan. (2001) Pág. 143

ha obligado a la población del centro a desplazarse y a reubicarse de manera irregular en los conglomerados y núcleos rurales de las zonas conurbanas del Distrito Federal, ha sido por la construcción de grandes avenidas, así como las obras de los segundos pisos del periférico¹⁸³ iniciados hace algunos lustros.

Las manzanas del centro de los poblados normalmente son de propiedad privada, pero también se llegan a dar las subdivisiones internas, dando cabida a las nuevas generaciones de residentes, hasta llegar con calles alargadas y en ocasiones con calles interiores que dan acceso a estos lotes pequeños, como calles cerradas o privadas.¹⁸⁴ Por no estar protocolizadas ante notario para no pagar impuestos de traslación de dominio ni aumento en la tasa predial, los dejan como irregulares. Igualmente son irregulares los terrenos que se subdividen en parcelas ejidales y comunales en la periferia de los poblados, que son de una, dos o más hectáreas que se ofrecen en lotes sin servicios, no cumplen con la normatividad oficial de fraccionamiento ni están protocolizados ante un notario. Al lotificarse cada parcela de manera diferente, algunas cuentan con calle interior central para acceder a pequeños lotes laterales y otras son lotificadas a lo largo de un camino rural; estas lotificaciones son independientes unas de otras y sólo tienen en común el angosto camino rural de cuatro a seis metros de ancho, que usualmente no se amplía y con el tiempo resulta insuficiente y causa enormes conflictos de tránsito.¹⁸⁵

El desgaste de las tierras cultivables en la periferia, además del descuido y la falta de apoyo para este sector está obligando a los propietarios a deforestar los bosques y urbanizar las tierras consideradas como Suelo de Conservación Ecológica; en donde a la población se le da alojamiento de manera irregular y en áreas aisladas que se encuentran cercanas a las zonas urbanizadas.¹⁸⁶ Contar con principales vías de comunicación en donde se incluyen avenidas primarias con transporte público que las comunica con el resto de la ciudad, propicia que los terrenos cercanos se urbanicen fácil y rápidamente entre sí, quedando

¹⁸³Óp. Cit. Aguilar, Adrián Guillermo (2006) Pág.

¹⁸⁴Óp. Cit. Bazant, S. Jan. (2001) Pág. 152

¹⁸⁵Ibíd. Pág. 145

¹⁸⁶Óp. Cit. González, Salazar Gloria (1983). Pág.

extensiones de baldíos dentro de la zona conurbada que con el tiempo también llegan a ocuparse.¹⁸⁷

Éstos han sido los casos de los pueblos de San Gregorio Atlapulco, San Francisco Tlanepantla, Santa Cecilia Tepetlalpan y San Lorenzo Atemoaya (salida a Oaxtepec), en la delegación de Xochimilco, y los poblados de San Andrés Totoltepec, Santo Tomás y San Miguel Ajusco (salida a Cuernavaca), en la delegación de Tlalpan.¹⁸⁸ Son poblados que presentan lotificaciones tan complejas al interior de sus manzanas y están dando como resultado un asentamiento periférico que es producido por la población de ingresos medios y bajos en zonas aisladas, pues logran consolidarse en barrancas, en laderas de los montes, en zonas minadas, etcétera; pero sobre todo en las principales arterias viales.¹⁸⁹ Radican en viviendas autoconstruidas o semi-construidas con materiales que por lo general son de la zona.¹⁹⁰

Los procesos de urbanización popular tienen como elemento clave el desarrollo de un mercado irregular de suelo de bajo costo. Este mercado se caracteriza por los siguientes rasgos:

- a) La oferta se constituye a través de la incorporación irregular de suelo periférico al uso habitacional popular. Los precios de oferta son significativamente más bajos que los correspondientes al mercado formal, debido a la localización, a la ausencia de inversión en infraestructura y servicios y a la irregularidad jurídica.¹⁹¹
- b) Inician la construcción de forma individual y se llegan a localizar dentro de los asentamientos ya existentes.¹⁹²
- c) La oferta se adapta a la demanda a través de condiciones flexibles de pago: en un mismo lugar los lotes pueden ser vendidos al contado o fraccionados en un número variable de pagos; y, por supuesto, el crédito no requiere de las garantías y requisitos formales del crédito bancario y comercial.¹⁹³

¹⁸⁷Óp. Cit. Bazant, S. Jan. (2001) Pág.152

¹⁸⁸Ibíd. Pág.145

¹⁸⁹Ibíd. Pág.160

¹⁹⁰Óp. Cit. Bataillon, Claude y Riviere D´Arc, Hélène. (1983). Pág.

¹⁹¹Óp. Cit. Coulomb, René y Martha Schteingart (coords.) 2006. Pág.424

¹⁹²Óp. Cit. Bazant, S. Jan. (2001) Pág.165

¹⁹³Óp. Cit. Coulomb, René y Martha Schteingart (coords.) 2006. Pág.424

- d) Las lotificaciones se realizan sin la autorización y permisos oficiales para realizar algún fraccionamiento, no cumplen con la normatividad vigente en cuanto a áreas de donación, dotación de equipamiento y vialidad.
- e) Cuentan con un gran número de viviendas en autoconstrucción y en situación de obra negra e inconclusa. El desarrollo del mercado requiere del consentimiento (explícito o tácito) de las autoridades locales y, en los casos de tierras bajo el régimen de propiedad ejidal, también el de las autoridades agrarias.¹⁹⁴
- f) La demanda corresponde predominantemente a familias en la fase temprana de su ciclo vital (matrimonios jóvenes con hijos pequeños) que adquieren un lote como alternativa a una vivienda rentada o a la situación de vivienda compartida.¹⁹⁵
- g) No poseen documentación válida para efectuar los traslados de dominio, y si los llega haber, carecen de personalidad jurídica para efectuar las transacciones. Las transmisiones hereditarias sólo se dan a través de legados puramente verbales (ventas a palabra entre familiares).
- h) *En conjunto*, la lógica social que, del lado de la demanda, otorga sentido al proceso, es el autofinanciamiento progresivo de la vivienda.¹⁹⁶

La mayoría de las familias establecidas en los asentamientos irregulares se emplean predominantemente en el sector informal de servicios y comercios medidos por niveles de ingreso, muestran una gran flexibilidad en el despliegue de la fuerza de trabajo, varios de sus miembros trabajan para aportar ingresos al sustento familiar, lo que posibilita la acción de ampliaciones horizontales y verticales a sus viviendas, que se llevan a cabo por largos periodos de tiempo y acordes a sus necesidades y posibilidades. Les toma a las familias de bajos ingresos de siete a ocho años construir un cuarto de 20 m².¹⁹⁷ Se aglomeran en una sola vivienda, o en ocasiones cada familia cuenta con su propio cuarto dentro de un mismo lote; compartiendo quehaceres domésticos, baño, lavadero y patios. La productividad en fecundidad les impacta directamente en la demanda de más espacios para vivir, esto genera la modalidad de expansión y consolidación dentro de las viviendas de tipo plurifamiliar en donde varias familias habitan un lote.

¹⁹⁴ *Ibíd.* Pág. 425

¹⁹⁵ *Ibíd.* Pág. 424

¹⁹⁶ *Ibíd.* Pág. 425

¹⁹⁷ Op. cit. Bazant S., Jan. 2001. Pág. 175

Parte de los habitantes de los asentamientos humanos irregulares son originarios y propietarios jurídicos de las tierras, que desde su inicio, fueron destinados para el cultivo. Se establecen por el despoblamiento de las familias que habitan en el casco urbano, el cambio de vivienda se hace para los hijos que forman una nueva familia; aunado a esto también se unen las poblaciones de otras entidades de los estados de la república como el Estado de México, Hidalgo, Puebla, Michoacán, Morelos y Oaxaca que llegan a aumentar la densidad demográfica del lugar.

Cuando un asentamiento irregular está por saturarse, se inicia la lotificación de los terrenos contiguos y así sucesivamente, hasta agotar la totalidad de la extensión de las tierras disponibles, la expansión concluye cuando llega a un límite natural como lo son los bordes de lagos, a una topografía muy accidentada u, ocasionalmente, al límite de una reserva ecológica bardeada.¹⁹⁸

Entre los agentes sociales que participan en la consolidación y expansión de los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación ecológica, se encuentran:

- a) Fraccionadores clandestinos.
- b) Especuladores inmobiliarios.
- c) Colonos.
- d) Partidos políticos.
- e) Estado (política de intervención en el suelo urbano).

Es relevante mencionar que a lo largo del tiempo los núcleos agrarios, con ayuda de los partidos políticos, han formado el proceso de urbanización ilegal y continúan por dos razones: primero, porque constituyen un mecanismo clientelar por parte de los partidos, es decir, que cuando las poblaciones de los asentamientos humanos irregulares llegan a afectar a la política urbana surge una negociación con los políticos y se da un intercambio de favores a través de los votos, al final estos favores se reflejan con la introducción de los primeros servicios en las tierras invadidas. Incluso algunos políticos estimulan la ocupación ilegal de suelo

¹⁹⁸Ibíd. Pág. 163.

público.¹⁹⁹ Algunos servicios urbanos logran llegar pero continúan las promesas de otorgarles la regularización de la tenencia de la tierra urbana, pues pueden pasar décadas sin que les llegue el reconocimiento.

Los asentamientos humanos irregulares comúnmente se encuentran distantes de los centros de trabajo, lo que hace que los colonos realicen un impresionante número de traslados en transporte público para llegar a ellos, o a los centros educativos, recreativos, servicios administrativos, etcétera.

La adquisición y ocupación del suelo se da sin la certeza jurídica de la posesión de los terrenos en lote; hasta el 2007 se reconocía la existencia de 846 asentamientos humanos irregulares ubicados en suelo de conservación, la mayoría de ellos se concentraban en las delegaciones de Tlalpan y Xochimilco.²⁰⁰

Conforme al diagnóstico, llevado a cabo en 2009 por la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial, se determina que en suelo de conservación del Distrito Federal existen 835 asentamientos humanos irregulares con 50,703 viviendas distribuidos a lo largo y ancho de las 9 delegaciones, concentrados en su mayor parte en las delegaciones de Xochimilco, Tlalpan y Milpa Alta, con 295, 191 y 114 respectivamente, en conjunto absorben más del 70% de asentamientos humanos irregulares existentes en el Distrito Federal.²⁰¹

La población de los asentamientos irregulares en suelo de conservación se repite frecuentemente a la auto-construcción de sus viviendas, las edificaciones se inician de forma clandestina y regularmente se interrumpen en obra negra o se finalizan después de varios años y, en el mejor de los casos, las dimensiones de las viviendas van aumentando conforme a las posibilidades económicas de los asentados; el contexto de los asentamientos irregulares es que se van consolidando conforme obtienen los servicios básicos de infraestructura.

¹⁹⁹Macedo, (2000). Citado a pie de página por Guillermo Aguilar y Santos Cerquera. Op. Cit. Aguilar, Adrián Guillermo e Irma Escamilla (2011). Pág. 287

²⁰⁰Ibíd. Pág. 296

²⁰¹Para conocer el número de asentamientos humanos irregulares concentrados en las delegaciones restantes de la zona sur-poniente, además de la antigüedad de cada asentamiento, véase el cuadro integrado dentro del documento en pdf, otorgado por la Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial, en la página electrónica www.paot.org.mx/centro/programas/pgoedf.pdf (2010).

Finalmente, el proceso de urbanización de un asentamiento culmina con la subdivisión de predios, generalmente las viviendas se multiplican en forma de transferencia hereditaria hacia personas que llegan a formar sus propios núcleos familiares. Las delegaciones Xochimilco y Tlalpan son las que cuentan con el mayor número de viviendas consolidadas y arraigadas en suelo de conservación; en tanto, la antigüedad de los asentamientos humanos irregulares es un factor importante, pues los ya consolidados y arraigados en suelo de conservación tienen un antecedente de 20 años, los más antiguos se encuentran establecidos en las delegaciones de Xochimilco, Milpa Alta y Cuajimalpa; la mayor cantidad se establecieron entre los años de 1994 – 2003.²⁰²

Asimismo, se tiene que el 36% del total de los asentamientos humanos irregulares se ubican en zonas consideradas como de Producción Rural Agroindustrial (PRA); en tanto que el 22% se han consolidado en la zona de Rescate Ecológico (RE); y el 41% se han arraigado en zona de Preservación Ecológica (PE); a continuación se describe esa distribución²⁰³.

El establecimiento de los asentamientos humanos irregulares ocurre con más intensidad en la zona de contacto entre el suelo urbano y suelo de conservación, así como en los poblados rurales, esto debido a la factibilidad de los servicios; generalmente el suministro de luz eléctrica es el primer servicio que se introduce; el 30% de los 835 asentamientos consolidados e identificados en suelo de conservación cuenta con los 4 servicios básicos de infraestructura (agua potable, energía eléctrica, alumbrado público y drenaje); el 50% sólo cuenta con energía eléctrica y alumbrado público y el agua potable la obtienen por tandeo y el 20% restante carecen totalmente de algún tipo de servicio, salvo los que se consiguen de forma clandestina.²⁰⁴

La cercanía de las colonias ya consolidadas y regularizadas son aspectos básicos que atraen a compradores, fraccionadores e invasores de terrenos, pero el

²⁰²Óp. Cit. Bazant S., Jan. 2001. Pág. 170

²⁰³Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial, en la página electrónica www.paot.org.mx/centro/programas/pgoedf.pdf (2010).

²⁰⁴Óp. Cit. Bazant S., Jan. 2001. Pág. 174

suministro clandestino de los servicios, así como la falta de aplicación de acciones de control en los asentamientos humanos irregulares por parte de las autoridades generan el crecimiento desordenado hacia zonas boscosas, barrancas y de alto riesgo, lo que dificulta y encarece la introducción de los servicios y condiciones de bienestar.

En conclusión, el denominado acceso informal al suelo, que constituye la irregularidad, opera fuera del marco jurídico y de los aparatos estatales que controlan y regulan los procesos de urbanización, actualmente cuando se habla de la urbanización irregularse está refiriendo a una zona, en donde habita un sector importante de la población urbana de bajos y medios ingresos, clasificado por la norma urbana como suelo de conservación ecológica, y se llevan a cabo antes de que se introduzcan los servicios públicos como el agua, drenaje, energía eléctrica, transporte y alumbrado público; formando zonas altamente segregadas. Las poblaciones se reubican en las afueras de los poblados en donde aún conservan sus tradiciones ancestrales y manifestaciones culturales, estos poblados todavía cuentan con una baja densidad de población comparativamente con las zonas centrales y en donde las propiedades aún se transmiten por generaciones con distintos usos de suelo y lotes que llegan a ser grandes frente a lo permitido por las normas urbanas.²⁰⁵ Gran parte de la población de la clase baja y media recurren al mercado informal de la compra de lotes baratos sin urbanizar, al paso de unas décadas se consolidan en zonas totalmente urbanas y originan la pérdida total y la difícil recuperación del suelo de conservación. Después de toda su transformación a estos asentamientos se les sigue considerando como irregulares, no cuentan con la debida regularización de la tenencia de la tierra urbana, los ocupantes continúan con una inseguridad jurídica, y ante la falta de las escrituras no existe un registros en el Registro Público de la Propiedad, por tanto no pueden realizar algún trámite sobre el lugar en el que están asentados.

²⁰⁵Ibíd. Pág. 288

2.4 La política actual de legitimación de los AHI en SC del DF.

La incapacidad de la política urbana para resolver la falta de acceso a una vivienda barata para la población de escasos recursos ha generado una gran tolerancia por parte del gobierno del Distrito Federal hacia los asentamientos humanos irregulares para consolidarse y arraigarse. La administración local se ha visto forzado y ha facilitado el acomodo de un gran número de población sobre el espacio de conservación ecológica de manera ilegal, de esta manera aumenta el número de viviendas precarias y sin la regularización de la tenencia de la tierra.

Los intentos de desarrollar respuestas integrales a los procesos de urbanización irregular se remontan a los años setenta en donde el gobierno local ha tratado a los asentamientos irregulares con distintas políticas; se aplicaron políticas negativas y autoritarias tales como la amenaza de desalojo, erradicaciones o negligencia benévola, ignorando sus demandas.²⁰⁶ Se les consideró un producto negativo de una urbanización excesiva. A partir de los años ochenta, y con el firme propósito de mejorar, a estos asentamientos se les aplicó programas de sitios y servicios, autoconstrucción, bancos de materiales, etcétera. Sin embargo también fallaron en resolver el problema, y los beneficios fueron aprovechados por grupos de más altos ingresos.²⁰⁷ De todas las estrategias usadas en ambas etapas la única que se mantiene firme en el tratamiento de estos asentamientos es la regularización de la tenencia de la tierra urbana, estrategia que ha sido criticada porque incrementa el precio del suelo y estimula mayor irregularidad en la ocupación, muchos de los asentamientos regularizados incorporan nuevas viviendas lo que genera mayor densidad a través de más ocupaciones informales en áreas circundantes; así, la dotación de infraestructura ayuda a estimular el nacimiento de más asentamientos.

En el marco de tales intentos que surgen las políticas de creación de reservas territoriales controladas por el sector público para ser incorporadas al crecimiento regulado de los centros urbanos, los programas de reservas territoriales han sido concebidos como la transferencia de áreas no urbanizadas al sector público vía

²⁰⁶Óp. Cit. Aguilar, Guillermo Adrián y Escamilla Irma (2011). Pág. 301

²⁰⁷Óp. Cit. González, Salazar Gloria (1983) Pág. 41

procedimientos de expropiación o de compraventa, en áreas que son urbanizables de acuerdo con los programas locales de desarrollo urbano.²⁰⁸

En 1996, con el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, se inició una nueva etapa en el proceso de planeación urbana que intentó dar respuesta a la irregularidad de la tenencia de la tierra, tanto privada como social. De forma paralela, se formularon los programas delegacionales de desarrollo urbano del Distrito Federal, proceso en el cual fueron consultados los consejeros ciudadanos, aunque de manera restringida, para discutir y sugerir modificaciones a la zonificación vigente.²⁰⁹

Como un intento de flexibilizar la normatividad en materia de uso del suelo, en 1998, se instituyeron los programas parciales de desarrollo urbano. El proceso tuvo que sortear el problema de definir los límites de los polígonos de actuación mediante acuerdos y negociaciones políticas con las organizaciones del Movimiento Urbano Popular (MUP), que intentaban incluir en los programas los asentamientos irregulares en suelo de conservación ecológica.²¹⁰

En lo que toca a las regulaciones de carácter urbano en suelo de conservación, el Programa General de Desarrollo Urbano se enfoca en dos aspectos: primero, en los 36 poblados rurales contabilizados que mantienen características rurales con importantes identidades y tradiciones culturales. En ellas se establecen políticas de mejoramiento urbano tratando de aplicar medidas de contención del crecimiento irregular y; segundo, se establecen las llamadas áreas de actuación, que definen una orientación prioritaria que se dará a diversas zonas del suelo de conservación, los cuales serán objeto de un tratamiento específico. La selección y delimitación de las áreas de actuación se definen de manera específica en los

²⁰⁸Óp.Cit. Coulomb, René y Martha Schteingart (coords.) Pág. 412

²⁰⁹Óp. Cit. Coulomb, René (Coord.) Pág. 150

²¹⁰Ibíd. Pág. 150

programas delegacionales de desarrollo urbano, según las características, condiciones y problemática que presenta cada ámbito territorial.²¹¹

En tanto la regulación ambiental que está vinculado con el Programa General de Desarrollo Urbano²¹² está más interesada en las características ambientales que en la complejidad social de la ocupación urbana y de los asentamientos humanos irregulares, evita el establecimiento de asentamientos humanos, así como la introducción de los servicios e infraestructura para que no afecten los valores ecológicos de la zona.

A pesar de que en últimas décadas el problema de los asentamientos humanos irregulares consolidados en suelo de conservación se venía acrecentando, la política urbana, así como la ambiental, simplemente ignoraban y evitaban su existencia dentro de sus regulaciones, pues no establecían las políticas o las estrategias específicas para su manejo y solución. Estos dos enfoques nos mostraban que en la política de uso de suelo se daba una separación entre las áreas de ocupación de carácter rural y aquellas de naturaleza urbana; se desarrollaron instrumentos jurídicos técnicos que separaron las dos esferas, la rural y la urbana, zonificando y asignando políticas distintas para cada ámbito, lo cual da lugar a la contradicción del establecimiento de los asentamientos irregulares en suelo de conservación.²¹³ La existencia de las dos zonificaciones pone de manifiesto una clara divergencia en la forma de interpretar el desarrollo urbano sustentable en el Distrito Federal. En lugar de contar con una única zonificación y así enfrentar la urbanización con una sola posición urbano-ambiental, se sigue conservando una visión fragmentada y diversa de la ciudad.

La falta de un mercado inmobiliario urbano donde los grupos pobres tengan acceso a una vivienda barata ha ocasionado que esta población se asiente de manera irregular en la zona periférica de la ciudad. Actualmente, el gobierno del Distrito Federal reconoce 835 asentamientos irregulares arraigados en todo el

²¹¹ Programa General de Desarrollo Urbano. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003. Pág. 95.

²¹² Programa General de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal. 2000-2003.

²¹³ Óp. Cit. Bazant S., Jan. 2001. Pág. 290

suelo de conservación.²¹⁴ Su constante crecimiento ha obligado que en las nuevas regulaciones²¹⁵ ya se incorpore el tema de los asentamientos humanos irregulares con lo que nos da a entender que ya hay una apertura y preocupación hacia dicho tema. Sin embargo, no incluyen un diagnóstico preciso de los asentamientos humanos irregulares, sólo mencionan superficialmente la existencia de este tipo de ocupación irregular, pero no otorgan cifras de su importancia, y tampoco se incluyen estrategias específicas para su tratamiento.

Es interesante preguntarse de por qué en las actuales administraciones del gobierno del Distrito Federal no ha habido ninguna política que trate a los asentamientos humanos irregulares de manera específica. La respuesta se encuentra en dos vertientes; la primera, que es de carácter político; es decir, que como este problema es socialmente muy sensible afectaría las alianzas clientelares al interior del gobierno del Distrito Federal; un control estricto de estos asentamientos terminaría con el intercambio de favores entre grupos políticos y el intercambio de promesas de servicios públicos y de la regularización de la tenencia de la tierra a cambio de votos; y seguramente habría una protesta social no conveniente para los políticos que hoy ostentan el poder y que en las próximas elecciones llegarán a buscar otra candidatura de elección popular. La segunda explicación está en que se relaciona más con una preocupación real por el medio ambiente y la expansión de la ciudad; es decir, al interior del gobierno del Distrito Federal existen posturas radicales que se oponen totalmente a la regularización de la tenencia de la tierra para los asentamientos humanos irregulares y que quieren ante todo seguir conservando el suelo ecológico. Regularizar los asentamientos humanos irregulares ya existentes en suelo de conservación significaría, como ha sucedido en años anteriores, continuar estimulando la ilegalidad y se estaría enviando un mensaje de impunidad para los dueños de las tierras ejidales, comunales y de la pequeña propiedad, donde el derecho de

²¹⁴ <http://www.dgrrt.df.gob.mx/contenido/servicios-rt09.php>

²¹⁵ Resulta interesante saber que la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal no contempla a los asentamientos humanos irregulares; sin embargo, en la Ley Ambiental del Distrito Federal y de los instrumentos de planeación urbana como el Programa General de Desarrollo Urbano, los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, con aplicaciones en el Distrito Federal, si contemplan a los asentamientos humanos irregulares.

propiedad está por encima del interés público; y, además, se estaría aceptando la pérdida de grandes extensiones de suelo de conservación de alto valor ecológico. Pero la siguiente pregunta sería ¿a qué suelo ecológico se refieren? porque lo que se pide es que se regularice el suelo que antes fue de conservación ecológica, pero que en la actualidad esta transformado totalmente en suelo urbano.

De cualquier manera, ambas posturas significan no querer reconocer la realidad social del proceso de urbanización de la ciudad capital. La informalidad es parte esencial de nuestras ciudades mientras no existan soluciones reales, imaginativas y sustentables para los grupos pobres en el campo del mercado del suelo y la vivienda popular. Es importante hacer hincapié que a falta de reservas territoriales para el futuro crecimiento urbano, el suelo de conservación ha funcionado como reserva territorial para los asentamientos irregulares. Es necesaria impulsar una política a nivel metropolitano de redensificación muy orientada a los grupos pobres para encontrar territorios donde se canalice el crecimiento futuro de esta entidad y las formas urbanas para hacerlo; pero esta estrategia con doble visión, local y metropolitano, pareciera constituirse en sólo una utopía.

Aunque el proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana es señalado como un estímulo para que se den nuevas ocupaciones informales y que causan la pérdida del suelo de alto valor ecológico, la evidencia es que ha sido hasta el momento una buena política para tratar a los asentamientos irregulares, ya que la mayoría de ellos ya generaron la pérdida irreversible del suelo de conservación, ya están completamente transformados en áreas urbanas pero siguen identificándose como irregulares dado que están asentados en una superficie que antes era considerado como suelo de conservación. Además, no se ha otorgado la regularización a los asentamientos irregulares porque responden al sistema clientelar de funcionarios del gobierno local, a líderes de colonias, pero sobre todo a partidos políticos que buscan en sus habitantes los votos de apoyo en las elecciones, en lugar de que estos actores busquen nuevas formas de integrar social y físicamente a los asentamientos irregulares en el espacio urbano, parece que se empeñan más en la idea de que mantener a los asentamientos de manera

irregular les resulta más redituable que regularizarlos. Este proceso es similar al estudio de caso en donde sus ocupantes han recibido, en palabras de candidatos para que voten a su favor, promesas de la regularización de sus asentamientos, pero, al final de sus administraciones, la regularización nunca llega y lo que sí se vuelve a presentar son nuevamente las promesas para la captación del voto.

Conclusión, agotados prácticamente los terrenos planos en el Distrito Federal, o acaparados por intereses inmobiliarios mejor organizados, los sectores populares demandantes de suelo y vivienda han encontrado una alternativa en la ocupación de terrenos no aptos para los asentamientos humanos, como alteas pendientes, cañadas y laderas montañosas...y zonas consideradas de gran valor ambiental y ecológico en suelo de conservación ecológica.²¹⁶

Desde que se inició este proceso de urbanización ilegal, se ha formado una especie de acuerdo social basado en una falta de responsabilidad de los núcleos agrarios como parte del paternalismo gubernamental hacia estos grupos; además, no se cuenta con la independencia y la eficacia, sus políticas están ausentes en la legalización de viviendas que han surgido a través de la autoconstrucción, las cuales no son viviendas de interés social o producto de políticas progresistas. La política urbana no ha sido innovadora, no ha buscado sus propias soluciones sobre el problema de los pobres urbanos, no ha atendido las causas del surgimiento de los asentamientos humanos irregulares. Situaciones que han sido toleradas o incluso propiciadas por el Estado, utilizando al sector social como clientelismo político²¹⁷.

²¹⁶Óp. Cit. Coulomb, René (coord.), 2006. Pág. 147

²¹⁷Óp. Cit. Coulomb, René y Martha Scheingart (Coords.) 2006.

CAPÍTULO III. Entidades Administrativas e Instrumentos de Desarrollo Urbano.

3.1 Entidades Administrativas encargadas de llevar a cabo la Regularización.

3.1.1 Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT).

El elevado crecimiento demográfico y la migración de los habitantes del campo a las ciudades originaron asentamientos humanos irregulares en diversas zonas urbanas; entre los múltiples problemas ocasionados por su asentamiento irregular, se encontraron las controversias sobre la tenencia de la tierra y posesiones al margen de la ley. Inicialmente, entre 1971 y 1976, se crearon diversos organismos, en ocasiones con atribuciones superpuestas, que competían entre sí, e incluso se saboteaban mutuamente. Los conflictos interburocráticos más notables se dieron en relación con la intervención de organismos no pertenecientes al sector federal de la reforma agraria, en áreas bajo el régimen de propiedad ejidal.²¹⁸

En un intento por solucionar la problemática causada por las invasiones y demás procesos de poblamiento ilegal, así como el de programar la disponibilidad de espacios libres para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones, el gobierno federal crea, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de noviembre de 1974, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT)²¹⁹, sectorizado a la Secretaría de Reforma Agraria con competencia exclusiva sobre el tema. Sería un organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propios. En sus primeros años de gestión, la Corett enfrentó una fuerte oposición de los núcleos agrarios a los que se les expropiaron tierras para su posterior

²¹⁸Ibíd. Pág. 427

²¹⁹En sus inicios, la Corett era un comité para la regularización de tierras agrarias en la que participaban las autoridades del sector y los gobiernos locales. Óp. Cit. Coulomb, René (coord.) 2006. Pág. 160

regularización, entre 1970 y 1982, se interpusieron demandas de amparo en contra de los decretos expropiatorios.²²⁰

El 31 de diciembre de 1974, este organismo sufre nuevas modificaciones debido a las reformas hechas a la Ley Agraria; en 1997 con el objeto de fortalecer los instrumentos de planeación y ordenación del territorio, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra fue sectorizada a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). El 26 de febrero de 1999 la CORETT fue reformada con el objetivo de contribuir a la disminución de la pobreza patrimonial, dando certeza jurídica al incorporar los asentamientos humanos al ordenamiento territorial y al desarrollo urbano sustentable, mediante la regularización de la tenencia de la tierra de origen ejidal, comunal y de propiedad federal,²²¹ en donde existieran asentamientos humanos irregulares para mejorar los centros de población y sus fuentes propias de vida.

El patrimonio de la CORETT es un conjunto de derechos y obligaciones jurídicas y económicas apoyadas en una sola entidad y se integra con las aportaciones del gobierno federal, de los ingresos que obtenga de las operaciones en el cumplimiento de su objetivo, y de cualquier especie que le hagan dependencias y entidades de los tres órdenes de gobierno o particulares.²²²

Entre sus muchas funciones se encuentra la de desincorporar los terrenos agrarios o adquisición del suelo para reservas territoriales en donde a futuro se incorpore el desarrollo urbano y la vivienda con su consecuente transmisión y títulos de propiedad. De acuerdo con la CORETT, la regularización de la tenencia de la tierra urbana para los asentamientos humanos irregulares constituye una política de calidad porque se otorga certeza jurídica mediante títulos de propiedad en lotes a favor de sus ocupantes. Dicha regularización se hace mediante la expropiación –con el consenso de todos los involucrados- para la posterior

²²⁰Op.Cit. Coulomb, René y Martha Scheingart (coord.) 2006. Pág. 430

²²¹Op. Cit. Coulomb, René (coord.) 2006. Pág. 160

²²²Regla 1/07 para la regularización de la tenencia de la tierra. Aprobado por el Honorable Consejo de Administración de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Sesión efectuada el ocho de junio de dos mil siete, en la Ciudad de México, Distrito Federal.

regularización y escrituración de lotes en favor de las familias que los ocupan. Además, la comisión promueve la compraventa de suelo y reservas territoriales en las zonas más aptas para el desarrollo urbano.²²³

Asimismo, en concordancia con las modificaciones a la legislación agraria y con los convenios que al efecto se pudiera celebrar con estados y municipios, tiene la facultad de regularizar los lotes de origen federal, estatal, municipal y de propiedad privada, es decir, que la CORETT puede coadyuvar con los gobiernos de los estados, de los municipios y del Distrito Federal en sus procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra urbana, siempre y cuando éstos así lo soliciten, en los términos de los convenios que al efecto se celebren.²²⁴

En concordancia con lo que disponga la Ley General de Bienes Nacionales y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), se faculta a la CORETT para llevar a cabo, a través de tres métodos, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en terrenos ejidales, comunales y federales. Primero está la vía de la **expropiación**, en ella se procura la superficie a expropiar y los trámites para su regularización y titulación legal. La venta de los lotes se da para los vecindados y a terceros. El segundo es por el sistema de **desincorporación y transmisión de inmuebles del dominio público o privado de la federación**, es decir, que en los casos en que la federación ejerza la posesión, control o administración de un inmueble a título de dueño, sin contar con el instrumento de propiedad correspondiente, podrá ceder los derechos posesorios a título oneroso o gratuito a la enajenación de inmuebles en que sea procedente la desincorporación del régimen de dominio público de la Federación.²²⁵ Finalmente, el tercer método es la **adopción del dominio pleno de predios de origen ejidal**, el cual consiste en que los predios son dados de baja en el Registro Agrario Nacional y se inscriben en el Registro Público de la Propiedad, toda vez que las tierras han dejado de ser

²²³ Op. Cit. Coulomb, René (coord.) 2006. Pág. 161

²²⁴ <http://www.corett.gob.mx/index/index.php?sec=71>. Visita realizada el 07 de octubre de 2012.

²²⁵ Artículo 84, párrafo XV de la Ley General de Bienes Nacionales. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004.

ejidales, quedando sujetas a disposiciones del derecho común, con base en lo dispuesto por los artículos 81 y 82 de la Ley Agraria.

La delegación de la Corett en el Distrito Federal definió en 1989 un modelo de regularización que, de acuerdo con la propia institución, se fundamenta en las siguientes orientaciones:²²⁶

- Una política de concertación con la población a fin de establecer claramente los lineamientos que se seguirán en el proceso de regularización.
- Simplificación de trámites y procedimientos con base en el “Acuerdo de facilidades” publicado en el *Diario Oficial de la Federal* el 5 de abril de 1989, mediante el cual se instruye a seis dependencias.
- Desconcentración de las funciones para atender a los avecindados mediante la instalación de módulos de atención en las colonias.
- Delimitación de zonas y metas específicas de atención, de tal manera que el equipo de trabajo se responsabiliza del proceso íntegro como ventanilla única.
- Una política de recuperación financiera que establece costos a valor social para la población que ocupa superficies que no superan el tamaño promedio, además de encarecer progresivamente las superficies más grandes.

De conformidad con los planes y programas, el procedimiento para la regularización se divide en tres etapas. Primero, la preparatoria e integración del expediente. Segundo, la tramitación de la expropiación o, en su caso, de adquisición de derechos de los inmuebles a regularizar. Tercero, la contratación y escrituración de lotes.²²⁷

La coadyuvancia que otorga la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra con los gobiernos de los Estados, de los municipios y del Distrito Federal, sobre la regularización de la tenencia de la tierra, es que se genera certeza

²²⁶Óp. Cit. Coulomb, René (coord.)2006.Pág. 161

²²⁷La definición de cada uno de las fases se pueden ubicar en la siguiente liga electrónica de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. <http://www.corett.gob.mx/index/index.php?sec=71>.

jurídica a los poseedores de una superficie en situación de irregularidad y las incorpore al desarrollo urbano. Los programas de regularización desarrollados a nivel nacional por la Corett, entre 1974 al 2000, fue de 127,000 hectáreas... y otorgó, hasta el año 2000, 2'191,291 títulos de propiedad a otros tantos posesionarios.²²⁸ Durante el gobierno del presidente Felipe Calderón Hinojosa, (2006-2012), con el apoyo de la Secretaría de Desarrollo Social, a través de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, se otorgó escrituras de sus predios a 352 mil familias.²²⁹

En conclusión, entre los objetivos que marcan a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra están el de afianzar una sólida cultura de legalidad para que los mexicanos vean protegida su patrimonio y lograr un patrón territorial nacional que frene la expansión desordenada de las ciudades, prevea suelo apto para el desarrollo urbano y facilite el acceso a servicios y equipamientos en comunidades tanto urbanas como rurales, lo cual redundará en una mejor calidad de vida. A pesar de que el decreto, por la que se creó la Corett, el cual establece que uno de sus objetivos es programar la disponibilidad de espacios libres para el debido crecimiento urbanístico de las poblaciones; además de evitar futuros asentamientos humanos irregulares en áreas contiguas a las ya regularizadas, ese organismo se ha dedicado a actuar sobre los efectos, y no sobre las causas, de las invasiones en terrenos registrados como ejidos o comunidades.²³⁰

3.1.2 Dirección General de Regularización Territorial (DGRT).

El Programa de Regularización de la Tenencia de la Tierra está orientado a la atención de la población de escasos ingresos que habita en asentamientos irregulares originados por la compraventa de terrenos localizados en la mayoría de los casos en las delegaciones periféricas en predios de propiedad particular en el ámbito del Distrito Federal, carentes de infraestructura de redes y equipamiento

²²⁸Óp. Cit. Coulomb, René y Martha Scheingart (coord.) 2006. Pág. 425

²²⁹<http://www.corett.gob.mx/index/index.php?sec=71>. Visita realizada el 07 de octubre de 2012.

²³⁰Óp. Cit. Coulomb, René (coord.) 2006. Pág. 160

comunitario. En función de la necesidad social sobre la atención de la irregularidad se hizo una modificación legal y administrativa para que la Dirección de Área de Recursos Territoriales (DART), se convirtiera, a principios de 1983, en la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT).²³¹ Se le asignaron las atribuciones definidas en el artículo 16 del Reglamento Interior del entonces Departamento del Distrito Federal (DDF), de entre las más importantes estaban:²³²

- Intervenir en los casos de ocupación ilegal de predios destinados o susceptibles de destinarse a la habitación popular o a otros fines de desarrollo urbano.
- Asesoría a los habitantes de las colonias y zonas urbanas del Distrito Federal para que resuelvan sus problemas de tenencia, titulación, construcción, reconstrucción y, en general, de propiedad y posesión de inmuebles.
- Regularizar y rehabilitar las colonias y zonas urbanas con la colaboración de las delegaciones y sus habitantes.

Se le dotó de una estructura orgánica que fue diseñada para operar de modo centralizado; sin embargo, no operaba de manera directa en las zonas donde se presentaba la irregularidad, se basaba fundamentalmente en el proceso jurídico de regularización, no se concebía en un programa de dimensiones masivas para atender las extensas capas de la población que vivía en la inseguridad de la posesión de sus lotes.²³³

Hacia finales de los ochenta, y principios de la administración del entonces presidente de la República Mexicana, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se realizó un análisis sobre las dimensiones que había cobrado la irregularidad en la tenencia de la tierra en el Distrito Federal. Como resultado se encontró que existían alrededor de 500 mil lotes irregulares, de los cuales unos 180 mil pertenecían al régimen de propiedad social y los restantes 320 mil se constituían

²³¹Óp. Cit. Aguilera, Gómez Manuel y Leal Guerrero M. de los Ángeles (1994). Pág. 41

²³²Óp. Cit. Coulomb, René (coord.) 2006. Pág. 163

²³³Óp. Cit. Aguilera, Gómez Manuel y Leal Guerrero M. de los Ángeles (1994). Pág. 45

en el régimen de propiedad particular, la problemática se expresaba en la irregularidad a partir de las situaciones jurídicas.²³⁴

Con el transcurrir del tiempo, las funciones de la Dirección General de Regularización Territorial, centradas en la elaboración de las escrituras, se fue modificando y se le anexaron otras como la elaboración de los “planos manzaneros”, que reflejaron los levantamientos topográficos en donde se reconocían superficies, linderos y colindancias por los propios beneficiarios; finalmente, se firmaban conjuntamente con los vecinos dándole mayor confiabilidad, validez y seguridad a los ocupantes en la posesión de los lotes y así, evitar con ello, futuros reclamos y conflictos posteriores.²³⁵

Asimismo, se llevaron a cabo los levantamientos topográficos que detallaban las poligonales a regularizar, se establecieron los límites precisos de las áreas de donación destinadas a servicios públicos, reservas ecológicas y de las zonas ejidales y comunales. Administrativamente, crearon una ventanilla única que ayudó reducir el desgaste deambulatorio de oficina a oficina para ver el seguimiento de los trámites de los interesados.²³⁶

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (2000)²³⁷ vigente, en su artículo 42, se estipulan las atribuciones que le corresponden a la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT), para llevar a cabo los trámites de regularización de la tenencia de la tierra urbana en el Distrito Federal. Entre sus múltiples atribuciones están la de ejecutar programas de regularización que se deriven de la colaboración con los Órganos Político-Administrativo y los habitantes de las demarcaciones territoriales; además de ofrecer la resolución de los problemas relacionados con la misma, proporcionar los elementos judiciales y administrativos para llevar a cabo los desalojos y evitar la invasión de predios.

²³⁴ Ibíd. Pág. 48

²³⁵ Ibíd. Pág. 51

²³⁶ Ibíd. Pág. 52

²³⁷ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre del 2000.

Es importante señalar que, la DGRT elabora el proyecto técnico e integra el expediente de expropiación por causa de utilidad pública de aquellos predios donde se encuentren asentamientos humanos irregulares, salvo aquellos que sean de origen ejidal o comunal. Lleva el registro de las colonias y zonas urbanas populares susceptibles de incorporarse a los programas de regularización. Dentro del ámbito de su competencia, coordina la instrumentación del pago y otorgamiento de las escrituras públicas; además de ser el conducto por parte de la Administración Pública ante la Secretaría de la Reforma Agraria y la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), en los asuntos de su competencia, actúa como árbitro y conciliador en los conflictos inmobiliarios que se presenten en las colonias y zonas urbanas populares.²³⁸

Adscrita a la Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental, ésta a su vez que está adscrita a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, la Dirección General de Regularización Territorial dirige sus acciones a los poseedores de lotes y viviendas en colonias populares con el propósito de regularizar los inmuebles de origen privado y propiedad del gobierno del Distrito Federal, el fin es coadyuvar a la consolidación del patrimonio familiar y a la tranquilidad social de la ciudadanía. Para la DGRT la regularización conlleva la dotación de infraestructura y de servicios urbanos, el mejoramiento del sistema de reordenamiento urbano de la ciudad como el establecimiento de las nomenclaturas en calles, colonias, pueblos y barrios.

Por ser, éste presente trabajo que analiza el desarrollo de la regularización de un asentamiento irregular ubicado dentro del territorio del Distrito Federal, y, a fin de que éste sea considerado en los trabajos de diagnóstico, fase previa al procedimiento de regularización, a continuación se expone parte de la documentación que de acuerdo con el programa de regularización territorial vigente debe presentar él o los solicitantes que habiten en cada lote:

²³⁸ <http://www.dgrt.df.gob.mx/contenido/servicios-rt09.php>

1. Solicitud RT-04 debidamente llenado²³⁹.
2. Identificación oficial por ambos lados.
3. Documentos generadores de la posesión la cual debe ejercerse de buena fe y a título de dueño, misma que se puede acreditar con:
 - a. Contrato privado de compra-venta.
 - b. Cesión de derechos.
 - c. Testamento.
 - d. Carta de posesión expedida por una autoridad competente, o,
 - e. Cualquier documento que demuestre la posesión ininterrumpida por un lapso mínimo de cinco años, por ejemplo: boleta predial, pago de luz, agua y/o teléfono a nombre del interesado.

Todos los documentos deberán presentarse en original y dos copias. El servicio de regularización de la tenencia de la tierra urbana en el Distrito Federal sólo se llevará a cabo sobre bienes de propiedad privada, es decir, de lotes ubicados en terrenos de carácter privado y no de lotes ubicados en terreno de carácter social (ejidales y comunales), no son susceptibles de regularización los lotes localizados en zona de riesgo, restringidas federales, de conservación ecológica y zona ejidal y comunal²⁴⁰.

Por su parte, el procedimiento de regularización se concibe en cuatro etapas: diagnóstico, instrumentación, acreditación de derechos y resolución, y escrituración.²⁴¹ Las acciones de regularización en las que interviene la DGRT adoptan tres modalidades generales:²⁴²

1. Regularización Ordinaria.

Es el procedimiento que se utiliza cuando el titular del predio o su sucesor está en disposición de suscribir el convenio de regularización y con ello formalizar la

²³⁹Es un formato otorgado por la Dirección General de Regularización Territorial, y si previamente se quiere conocer sobre su contenido y los requisitos para su llenado, véase el Manual de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de julio de 2012.

²⁴⁰Op. Cit. Manual de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal (2012).

²⁴¹Op. Cit. Coulomb, René (coord.) 2006. Pág. 165

²⁴²Ibíd. Pág. 165

posesión de hecho derivada de una invasión o de procedimientos irregulares de compraventa en los que interviene el mismo propietario o un fraccionador. La DGRT actúa en este caso como instancia conciliadora al procurar que las partes hagan concesiones recíprocas para firmar las escrituras.

2. Regularización Judicial.

Esta modalidad se utiliza cuando no es posible hacer la regularización mediante acuerdo de las partes involucradas. Las razones típicas de las que se deriva esta situación son: la carencia de antecedentes de registro de la propiedad o la existencia de errores en los mismos; cuando el titular registrado de la propiedad no es la misma persona que el fraccionador, y el propietario no es la misma persona que el fraccionador y no reconoce acciones desarrolladas por este último; o por falta de voluntad del propietario fraccionador para llegar a un acuerdo. En este caso con la asesoría y el seguimiento de la DGRT, los colonos reivindican los derechos derivados de la posesión ante la instancia judicial competente.

3. Regularización porexpropiación.

La mayoría de las acciones que realiza el gobierno a través de la DGRT se llevan a cabo a través del mecanismo jurídico de la expropiación, cuya causa de utilidad pública es la regularización de la tenencia de la tierra. En el periodo de 1989 – 1994 se ejecutaron diversos decretos de expropiación que comprendían entre 3 mil y 5 mil acciones concentradas en un solo polígono.

Después de 1994 el universo de regularización se atomizó, ya que la Ley de Expropiación determinó que las indemnizaciones deberían pagarse a valor comercial, lo cual exigió un trabajo minucioso de investigación sobre los antecedentes de registro en cada uno de los lotes incorporados por decreto expropiatorio... desde el punto de vista administrativo, esta situación ha traído como consecuencia, por una parte, la extensión del tiempo para aprobar los proyectos de expropiación en cada una de las instancias involucradas y, por la otra, que se tengan que realizar innumerables reuniones y gestiones ante las

instancias correspondientes para agilizar el proceso de aprobación y la publicación de los decretos de expropiación.²⁴³

A través del sistema de las tres vías la Dirección General de Regularización Territorial ha tratado, desde la época de los 90's hasta nuestros días, con 2,247 asentamientos humanos irregulares y una cantidad de 181,719 lotes que ya cuentan con su debida regularización de la tenencia de la tierra urbana en el distrito Federal.²⁴⁴

En conclusión, las acciones de regularización de la DGRT cubren gran parte del territorio del Distrito Federal, pero atienden una irregularidad atomizada.²⁴⁵ La Dirección General de Regularización Territorial tiene la función de regularizar la tenencia de la tierra cuando se trata de propiedad privada o del Gobierno del Distrito Federal, por lo que sus acciones enfrentan situaciones jurídicas complejas y rezagos importantes.²⁴⁶ El retraso en la aprobación de los proyectos de expropiación ha generado reclamos permanentes y manifestaciones de incredulidad y pérdida de confianza por parte de los colonos hacia los programas de regularización. Adicionalmente, un gran porcentaje de la población asentada de manera irregular no ha podido acceder al programa por insuficiencia de recursos, en particular aquellos casos en que se tiene que pagar el costo de la tierra.²⁴⁷

3.2 Instrumentos de Desarrollo Urbano.

3.2.1 Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (PGDUDF).

La regularización, en terrenos de tenencia privado, es llevada a cabo con la colaboración de los instrumentos de planeación como el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los Programas Delegacionales y los Parciales. El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se

²⁴³ *Ibíd.* Pág. 167

²⁴⁴ Información obtenida a través de solicitudes enviadas a la Secretaría de Gobierno, mismo que se canalizaron a la Unidad Administrativa Dirección General de Regularización Territorial por medio del sistema INFOMEX, con número de folio 0101000114612 y 0101000115112. Respuesta recibida por el mismo sistema el 14 de noviembre de 2012 con número de oficio SG/OIP/2295/12.

²⁴⁵ *Óp. Cit.* Coulomb, René (coord.) 2006. Pág. 164

²⁴⁶ *Ibíd.* Pág. 160

²⁴⁷ *Ibíd.* Pág. 167

constituye en un instrumento indispensable para orientar el desarrollo y el ordenamiento territorial. Establece la zonificación primaria del Distrito Federal, fija las políticas y estrategias de un proyecto de ciudad con tratamiento a corto, mediano y largo plazo. Asimismo, determina los ejes fundamentales para que, en el contexto de un desarrollo equilibrado, se contenga el crecimiento desordenado y se asegure la protección ambiental.²⁴⁸

El territorio que ocupa la ciudad de México ha sido el espacio receptor por excelencia de los acelerados procesos económicos sociales, políticos, culturales y tecnológicos que, a nivel nacional, han determinado la gran complejidad estructural, las desigualdades, los rezagos y las limitantes al desarrollo urbano. La urbanización basada en flujos poblacionales, el auge industrial y la realización de grandes obras de infraestructura determinaron el actual patrón de crecimiento urbano hacia las áreas rurales.

Con el crecimiento periférico extensivo y desarticulado, el Distrito Federal experimenta nuevos límites desbordados de desarrollo. Una de las principales causas ha sido la incorporación masiva de suelo para la construcción de casas habitacionales, sin que previamente se cuente con una planeación que vaya acorde a la vocación del territorio, pero sobre todo, se ha predominado los intereses económicos de grupos y particulares que no cuentan con las políticas públicas para el ámbito urbano.

Uno de los ejes principales del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, versión 1996, era lograr un camino sustentable con infraestructura, equipamiento y servicios de calidad, además, se buscaba la mejor calidad de vida para la población renovando el marco jurídico para la planeación del desarrollo. Sin embargo, la gravedad de los problemas urbanos acumulados, la ausencia de una planeación y regulación efectiva previa, las prácticas establecidas durante décadas por grupos de poder y el entorno político adverso, hicieron que muchas de las tareas quedaran pendientes.

²⁴⁸Óp. Cit. Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2003).

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal no logró revertir las tendencias negativas del crecimiento del territorio, lo que obligó a un replanteamiento de las bases del desarrollo y de los instrumentos para lograr el ordenamiento territorial donde el suelo y la vivienda no fueran vistos como los soportes del crecimiento expansivo, sino como bienes escasos que requieren potenciarse de acuerdo a la capacidad de la infraestructura y los servicios pero, sobre todo, bajo el principio de desarrollo sustentable.

A partir del año de 1997, el gobierno de la ciudad promovió la descentralización de la administración pública hacia las delegaciones, con ello se han aprobado nuevas leyes que norman y regulan la vida de la ciudad. Se inició el proceso de revisión y modificación del Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal²⁴⁹ con el claro propósito de adecuar los instrumentos de planeación a las transformaciones ocurridas dentro del territorio. Asimismo, se convierte en factor fundamental para promover y estimular la participación de todos los agentes sociales interesados en mejorar la capacidad productiva del Distrito Federal.

Bajo estas cuestiones, los ejes que orientan el ordenamiento del territorio, de acuerdo con el actual Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal,²⁵⁰son:²⁵¹

- Restringir el crecimiento del área urbana hacia las delegaciones periféricas, al prohibir la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales que demandarían grandes cantidades de consumo de agua e infraestructura urbana.
- Repoblar las delegaciones centrales²⁵² que perdieron poco más de un millón de habitantes en las últimas décadas. Con esa finalidad, se otorgan

²⁴⁹ La revisión integral y la modificación del Programa General de Desarrollo Urbano (versión 1996), partieron del análisis de las relaciones entre las condiciones físicas del territorio y las transformaciones demográficas, económicas, sociales, políticas y jurídicas ocurridas durante su periodo de vigencia.

²⁵⁰ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003.

²⁵¹ Op. Cit. Coulomb, René (coord.) 2006. Pág. 168

²⁵² Es una de las unidades de ordenamiento territorial (UOT) –antes llamados contornos urbanos– que agrupan demarcaciones cuyas características, condiciones y problemáticas son semejantes. Estas son: la ciudad central, el primer contorno, el segundo contorno y el tercer contorno. Por su clasificación entre suelo

facilidades a través de programas de construcción de vivienda para gente de escasos recursos, lo que hace factible proveer de servicios urbanos a conjuntos habitacionales no mayores de 200 viviendas. Esto permite aprovechar la infraestructura y los servicios existentes en el centro, que actualmente se subutilizan.

Uno de los objetivos del Programa es impulsar un mecanismo de planeación territorial con una visión regional; además, se propone conducir el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial desincentivando el crecimiento expansivo descontrolado de los asentamientos humanos irregulares en las delegaciones periféricas. Igualmente, plantea el apoyo a la productividad de los pueblos, ejidos y comunidades, esto como parte de la estrategia de conservación, restauración y manejo adecuado de los recursos naturales, desarrollo y fomento de la agricultura orgánica y el ecoturismo, entre otros.²⁵³

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal se fundamenta con base a lo que dicta la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, la Ley Ambiental del Distrito Federal, de la Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de la Ley de Vivienda del Distrito Federal; y demás Leyes, Reglamentos.

Asimismo, se rige por el Plan Nacional de Desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, el Programa de Ordenamiento Ecológico del Distrito Federal y los Programas Sectoriales del Distrito Federal. De

urbano y suelo de conservación, este último se pretende que asegure la sustentabilidad ambiental de la ciudad. *Ibíd.* Pág. 169

²⁵³ *Óp. Cit.* Programa General de Desarrollo Urbano (2003).

igual manera, se toma en cuenta los programas metropolitanos²⁵⁴ y megapolitanos²⁵⁵ vigentes y en los que en su momento se emitan.

De acuerdo con las bases legales de la Planeación del Desarrollo Urbano a nivel local, la Ley de Planeación del Desarrollo del Distrito Federal²⁵⁶, la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal²⁵⁷ y su Reglamento especifican que el gobierno del Distrito Federal cuenta con los siguientes instrumentos de planeación que son: el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, los 16 Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, estos últimos, son aplicados en áreas de gestión estratégica y facilitan la regularización de la tenencia del desarrollo urbano.

3.2.2 Programa Parcial de Desarrollo Urbano (PPDU).

Los programas de regularización han estado bajo la responsabilidad de muchos organismos públicos, y de acuerdo al ámbito territorial o tipo de propiedad llevan a cabo su campo de acción. Con el tiempo, las acciones gubernamentales sobre la regularización fueron evolucionando hasta convertirse en componentes principales de las políticas urbanas. Los cambios en los instrumentos y mecanismos fueron institucionalizados a través de los diferentes periodos gubernamentales, esto como consecuencia de las constantes presiones sociales.

Con el objeto de frenar la expansión urbana de la ciudad de México causado por los asentamientos humanos irregulares y las presiones sociales de sus pobladores, que demandaban la legitimación de sus propiedades y la obtención de los servicios e infraestructura urbana, a partir de la década de los 70 el, entonces, Departamento del Distrito Federal instrumentó una serie de medidas y acciones.

²⁵⁴ En el ámbito metropolitano existe el Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México acordado por los gobiernos del Distrito Federal, del Estado de México y de la Secretaría de Desarrollo Social de la Federación.

²⁵⁵ En el ámbito megapolitano se encuentra en Consejo Técnico de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Región Centro del País, conformado en mayo de 2001 y propuesto por el Gobierno Federal con la participación del gobierno del Distrito Federal, el Estado de México, los gobiernos de Hidalgo, Morelos, Tlaxcala y Puebla.

²⁵⁶ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 27 de enero de 2000.

²⁵⁷ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010.

De esta manera, en 1976 se crea la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (LDUDF) y el Plan Director de Desarrollo Urbano en 1978, que sirvieron de base para elaborar el Primer Programa General de Desarrollo Urbano para el Distrito Federal (PGDUDF), en el cual por vez primera se establece una zonificación pormenorizada de los usos del suelo de la entidad.²⁵⁸ Es a partir de este momento en que la necesidad de la regularización de la tenencia de la tierra urbana se hizo presente en los programas urbanos que actúan sobre las relaciones sociales, jurídicas y económicas de la propiedad del suelo.

En 1998 se instituyeron los programas parciales de desarrollo urbano –en sustitución de las zonas especiales de desarrollo controlado (Zedec)- como un intento de flexibilizar la normatividad en materia de uso de suelo.²⁵⁹ La homologación de los términos fue oficialmente ratificada y publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 10 de abril de 1997, en cumplimiento a lo señalado por el artículo 6° transitorio de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal de 1996 que caracterizó a este nivel de planeación como el instrumento rector del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en áreas específicas, y aclaró que dichos programas tenían un carácter especial, adaptado a las condiciones particulares de algunas áreas.²⁶⁰ Además, se establecía que la planeación del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial de la capital tenía como fin, el de mejorar el nivel y calidad de vida de la población urbana y rural a través de la planeación del funcionamiento ordenado y regular los servicios públicos.

El Programa Parcial se elabora ante la problemática que se presentan en las áreas del suelo de conservación desde los puntos de vista social, económico y urbano.²⁶¹ Este último tiene uno de los objetivos que es la de frenar la expansión urbana hacia las áreas naturales protegidas, a las zonas rurales y boscosas del territorio; así como ordenar los asentamientos humanos irregulares con mayor grado de consolidación, orientando su crecimiento y planeando su desarrollo.

²⁵⁸Óp. Cit. Ziccardi, Alicia (coord.) 2004. Pág. 216

²⁵⁹Óp. Cit. Coulomb, René (coord.) 2006. Pág. 150

²⁶⁰Óp. Cit. Ziccardi, Alicia (coord.) 2004. Pág. 205

²⁶¹Óp. Cit. Coulomb, René (coord.) 2006. Pág. 167

El Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal es el marco de referencia para elaborar y aprobar los Programas Delegacionales y los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, determina la estrategia, políticas y acciones generales de ordenación del territorio del Distrito Federal, consigna la clasificación de usos del suelo (suelo urbano y suelo de conservación), y define los lineamientos fundamentales para su uso; igualmente, señala las áreas de actuación donde aplicarán políticas urbanas integrales y acciones estratégicas²⁶². El PGDUDF²⁶³ vigente establece que los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano (PDDU), son instrumentos de planeación que precisan y complementan los supuestos del Programa General al interior de cada demarcación, consideran y detallan las áreas de actuación donde aplicarán las políticas, estrategias y líneas de acciones previstas para conservar, mejorar y encauzar el desarrollo urbano ordenado de la entidad. Estos instrumentos son revisados de acuerdo a los términos establecidos en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, subrayando los aspectos ambientales y de riesgo, socio-demográficos y económicos; así como especificando metas y acciones operativas a realizar en el corto y mediano plazo. Corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda velar la congruencia de los Programas de Desarrollo Urbano.

Asimismo, en el Programa General de Desarrollo Urbano se detalla el objetivo de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PPDU), que constituyen el tercer nivel de desarrollo urbano, profundizan las condiciones técnicas, legales y financieras para el desarrollo de ámbitos territoriales específicos, establecen regulaciones y limitaciones detalladas para los usos del suelo, la conservación, el mejoramiento y el crecimiento urbano, incluyendo la participación de los sectores social y privado, y todos los elementos de la estructura urbana; asimismo,

²⁶²Las áreas de actuación forman parte de la orientación prioritaria de las políticas en zonas específicas del Distrito Federal, por lo que son objetos de un tratamiento diferencial y constituyen la materia principal de los programas delegacionales y parciales bajo una óptica regulatoria, de fomento, control y coordinación. Las áreas de actuación en el Distrito Federal son las siguientes: Para suelo urbano: áreas con potencial de mejoramiento; áreas con potencial de reciclamiento; áreas de conservación patrimonial; y, áreas de integración metropolitana. Para suelo de conservación: áreas de rescate; áreas de preservación ecológica; y, áreas de producción rural agroindustrial.

²⁶³ Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003.

establecen la intensidad de las construcciones y demás restricciones aplicables en ciertas zonas de la ciudad. Tienen el propósito de articular las políticas de desarrollo urbano y vivienda en un contexto integral, respondiendo a la demanda ciudadana e incorporando la planeación participativa.

Los Programas Parciales cuentan con una zonificación y nomenclatura diferentes, es decir, que la planeación del desarrollo urbano se establece en áreas específicas con condiciones particulares, se precisa y detalla la zonificación²⁶⁴ de las áreas de actuación a las que están dirigidos, cuando así lo convengan las autoridades delegacionales, las organizaciones de vecinos y los promotores del desarrollo urbano.²⁶⁵ Tal zonificación especificará los usos prohibidos y permitidos y acotará las normas aplicables en materia ambiental.

Asimismo, los Programas Parciales están orientados a mejorar las áreas urbanas que presentan mayores carencias, a proteger y utilizar adecuadamente los recursos naturales, a conservar y rescatar los sitios e inmuebles patrimoniales, a realizar estructuras urbanas, y a mejorar el equipamiento y la infraestructura básica existente, así como la imagen, el paisaje y la fisonomía urbana. La elaboración, actualización, modificación o cancelación de estos Programas Parciales se deriva de las disposiciones contenidas en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y en su Reglamento.

En el artículo 7° del Reglamento²⁶⁶ establece los requisitos necesarios para llevar a cabo el proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana a través de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, entre los cuales están el plano que

²⁶⁴ La zonificación indica también, las alturas o niveles de construcción permitidos, áreas libres y restricciones específicas. En complemento, la zonificación del uso del suelo podrá consignar también los destinos del suelo y las reservas territoriales necesarios para la realización de programas o proyectos estratégicos de orden gubernamental.

²⁶⁵ La Administración Pública, en el ámbito de su competencia, participará con el gobierno federal, así como los estatales y municipales, en la formulación y ejecución de los instrumentos de planeación del desarrollo urbano aplicables a la región centro y zona metropolitana del Valle de México. En la formulación del Programa General del Desarrollo Urbano, así como en su ejecución, se establecerán las acciones que faciliten la concurrencia funcional de las zonas urbanas del Distrito Federal con los municipios conurbados. Artículo 29, de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010.

²⁶⁶ Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2004.

contenga las especificaciones a la zona que se pretenda regularizar, el uso actual del suelo, precisando baldíos, así como el equipamiento que guarda actualmente. Además de la identificación de la problemática urbana a resolver con el proyecto que se proponga, indicando las tendencias al crecimiento o decrecimiento urbano, y los planos de la estructura urbana propuesta que contengan como mínimo la estructura vial y los elementos estructuradores como centros de barrio, sub-centros urbanos y corredores comerciales.

El procedimiento de elaboración, aprobación, publicación e inscripción de los Programas²⁶⁷, queda sujeto a lo siguiente: la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, en coordinación con la Delegación elaborarán el proyecto; se llevará a cabo una consulta pública en donde los interesados podrán conocer el programa y presentar por escrito las observaciones que se consideren pertinentes. La Secretaría remitirá el proyecto del Programa y antecedentes al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, de no existir observaciones se remitirá a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Si el Jefe de Gobierno recibe de la Asamblea Legislativa observaciones, se harán las modificaciones pertinentes. Aprobado el proyecto se promulgará y publicará en la Gaceta Oficial del Distrito Federal y la Secretaría de Desarrollo Urbano inscribirá el Programa en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito Federal.²⁶⁸

La revisión de los Programas de Desarrollo Urbano se realizará por lo menos cada tres años, la Secretaría de Desarrollo Urbano determinará si se debe iniciar el proceso de modificación o, en su caso, la elaboración de uno nuevo. Cuando el contenido de los Programas Parciales rebase el ámbito territorial de una demarcación, con otras delegaciones o municipios de los estados vecinos, se podrá convenir en la elaboración y gestión.²⁶⁹

²⁶⁷Son autoridades que incumben en la materia: Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Jefe de Gobierno, Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, Jefes Delegacionales y la Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial. Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2010). Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010.

²⁶⁸Ibíd.

²⁶⁹Ibíd.

El Programa General de Desarrollo Urbano, en su apartado de Reservas Territoriales, sostiene que se llevará el programa de regularización de la tenencia de la tierra circunscrito a áreas consolidadas que no pongan en riesgo el equilibrio ecológico, así como otorgar las facilidades administrativas. De esta manera los Programas Parciales regularizan los asentamientos irregulares ubicados en suelo de conservación tomando en cuenta el punto de vista social, económico y urbano. El número de regularizaciones llevadas a cabo por la ZEDEC, antes de 1997, fue de 71 asentamientos; mientras que para 1998, ya como Programas Parciales, de 626 asentamientos, se otorgan 174 regularizaciones²⁷⁰.

La Comisión de Recursos Naturales y Desarrollo Rural (CORENA), adscrita a la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal, ubicaba, hasta el 2002, la existencia de 890 asentamientos humanos irregulares. La puesta en marcha de los Programas Parciales facilitó el otorgamiento de la regularización de 86 asentamientos, una quinta parte de las familias de asentamientos irregulares que ocupan suelo de conservación en la Ciudad de México –es decir, 20.1% equivalente a 12 mil 257 familias de un total de 59 mil 74- fue regularizada a través de la aprobación de los programas parciales, y quedo una superficie de 2,415.18 hectáreas ocupada por 42 mil 463 familias todavía en situación irregular sobre suelo de conservación.²⁷¹

Actualmente, en el Distrito Federal existen 61 programas parciales de los cuales 26 se encuentran repartidos en las siguientes delegaciones: Cuajimalpa 10, Álvaro Obregón 3, Gustavo A. Madero 2, Iztapalapa 2, Milpa Alta 1, Tlalpan 7 y Xochimilco 1.²⁷²

En conclusión, los Programas Parciales de Desarrollo Urbano han sido un medio que otorga la regularización de la tenencia de la tierra urbana para los asentamientos humanos irregulares consolidados y arraigados en suelo de conservación ecológica; además de que articulan las políticas de desarrollo

²⁷⁰Óp. Cit. Procuraduría Ambiental y de Ordenamiento Territorial. Documento PDF. Pág. 12 – 18.

²⁷¹Óp. Cit. Coulomb, René (coord.) 2006. Pág. 167

²⁷²www.paot.org.mx

urbano y vivienda, incorporan la planeación participativa, establecen regulaciones y limitaciones detalladas para los usos de suelo, el mejoramiento, conservación y crecimiento urbano. Empero, aún son insuficientes para alcanzar los objetivos que se plantean debido a que hay poca difusión, ausencia de una cultura de cumplimiento ya que no han sido percibidos como ejes rectores indispensables para orientar y regular la acción urbana y, el poder local para aplicar la planeación es limitado, debido en parte al tamaño de la concentración poblacional, a la falta de recursos suficientes que acompañen a las acciones propuestas.

CAPITULO IV. Tlalpan y el estudio de caso.

4.1 Los AHI del SC en la delegación Tlalpan.

La delegación de Tlalpan forma parte del sector metropolitano sur, cuenta con zonas e instalaciones educativas, una importante planta de equipamiento público (asistencias de salud, así como secretarías) y privadas (como medios informativos), servicios que tienen relación con la recreación, el deporte y el turismo, lo que ha generado que una gran población flotante proveniente de todo el Distrito Federal y de diferentes partes del país pueda por fin acceder a los diferentes servicios que se prestan.

Por su extensión, se le considera la mayor de las delegaciones dentro del Distrito Federal con una superficie de 30,449 hectáreas que representan el 20.52 % respecto al total de la superficie del Distrito Federal (148,353 hectáreas). En la demarcación existen tres formas básicas de propiedad sobre la tenencia de la tierra: la privada, pública y social. De la propiedad social abarca una superficie de 20,492.95 has., en donde se benefician 2,108 personas (1,050 comuneros y 1,058 ejidatarios)²⁷³, la propiedad pública abarca 1826.25 ha., en tanto la propiedad privada, la mayor parte, se ubica en la superficie del suelo urbano. Se estima que del total del territorio de la demarcación, el 16.4% (5,023 ha) está conformado en suelo urbano y el restante 83.6% (25,426 ha) se constituye como Suelo de

²⁷³Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación de Tlalpan. Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de agosto de 2010.

Conservación²⁷⁴ que permite las funciones ecológicas y la autorregulación de los ecosistemas locales. Cuenta con áreas naturales protegidas catalogadas como parques nacionales, zonas sujetas a conservación ecológica, un parque urbano, así como reservas ecológicas comunitarias.

Por poseer suelo de conservación, Tlalpan es visto como una alternativa para el establecimiento de los asentamientos humanos aunque en terrenos no aptos para el desarrollo urbano y de poca accesibilidad. Esta delegación aloja a la población nativa de los poblados, a los expulsados del centro de la ciudad y la población que proviene de algunos estados de la república mexicana como Guerrero, Hidalgo, Guanajuato, Michoacán, Veracruz, Oaxaca y el Estado de México. El proceso de ocupación territorial ha sido explosivo, pues una vez que las tierras lotificadas se ponen a la venta por el módico costo, los lotes se venden rápidamente; la venta y oferta de tierras en lote llegan a cubrir enormes extensiones uniformes, sin servicios e infraestructura urbana, lo que los hace baratos, se destinan a un mercado de bajos y muy bajos ingresos.

Las lotificaciones y ventas se inician cuando los propietarios de los terrenos simplemente pintan con cal sobre el terreno, marcan los lotes y las calles; el esquema urbano es el de una parrilla con lotes muy regulares, usualmente de 200 m². Generalmente se forman con aquellos terrenos próximos a la carretera o sobre la lateral de los caminos que dan acceso a ellos; sobre terrenos de baja productividad agrícola o inservibles para cultivo por ser rocosos; pero también se dan dentro de las colonias pequeñas que están entremezcladas entre barrios y forman una periferia intermedia fragmentada, de esta manera y conforme éstos se venden, se van lotificando otras más. A veces la ocupación de los asentamientos humanos irregulares se presenta con bajas tasas a baja densidad como es el caso de sus pueblos aislados donde existen límites físicos que dificulta su expansión.

Aunque los asentamientos dentro de la demarcación cuentan con un patrón urbano muy reticular, existen pequeñas distinciones entre ellas en cuanto al ancho

²⁷⁴ Pero que se modifica en cuanto a desbordamientos del área urbana, de los poblados rurales, así como por la presencia de asentamientos irregulares.

de sus calles y dimensiones de los lotes; por lo que con frecuencia no coinciden los trazos urbanos de sus calles internas, sólo tienen en común algunas avenidas que las interconectan.²⁷⁵

La mayoría de los asentamientos irregulares que han emergido en esta demarcación se han dado sobre terrenos decretados por el Gobierno del Distrito Federal como zonas de conservación ecológica. Se concentran en la zona periférica de sus poblados como el Ajusco Medio que cuenta con 6, Tepeximilpa 5, San Pedro Mártir 3, Santa María Tepepan 1, Parres el Guarda 2, San Andrés Totoltepec 31, Santiago Tepalcatlalpan 5, San Miguel Xicalco 15, Magdalena Petlalcalco 6, San Miguel Ajusco 19, Santo Tomás Ajusco 32 y San Miguel Topilejo 66. El total de asentamientos irregulares en todo el suelo de conservación, en el 2009, fue de 191.²⁷⁶

La ocupación del suelo de conservación en la delegación Tlalpan ha tenido como efecto, directo e inmediato, el consumo y deterioro del medio natural. Por el sellamiento de la superficie natural se ha perdido 55.20 hectáreas de Preservación Ecológica clasificado como zonas de recarga. También se advierte la conversión de 498.68 hectáreas tipificadas como de rescate ecológico a asentamientos humanos, principalmente, en áreas como El Zacatón, La Primavera, Paraje 38, Verano, Tlalmille, el área al sur de San Miguel Xicalco, al norte de La Magdalena Petlalcalco, al norte de San Miguel Ajusco, al sur y poniente de Santo Tomás Ajusco, entre otras.

Es importante señalar que el perfil socioeconómico de los habitantes de los asentamientos humanos irregulares es de carácter popular, en el 90% de los casos los titulares trabajan como empleados en el sector de servicios, perciben el equivalente entre uno y dos salarios mínimos mensuales. Tienen un nivel de

²⁷⁵ En su estructura vial se caracteriza por contar el anillo periférico (sentido oriente – poniente), a su vez el vínculo que ejerce con la delegación Coyoacán se da a través de la avenida Insurgentes Sur, Calzada de Tlalpan y Viaducto Tlalpan, igualmente con la zona de Coapa se integra con las delegaciones Coyoacán y Xochimilco por medio de las avenidas Canal de Miramontes y División del Norte, la autopista México – Cuernavaca (cuota), la carretera federal México-Cuernavaca, la Avenida Picacho Ajusco, entre otras.

²⁷⁶ Op. Cit. Adrián Guillermo Aguilar y Clemencia Santos Cerquera (2011). Pág. 298.

escolaridad básica; el 50% de las familias sólo trabaja uno de sus integrantes que en promedio, están compuestos de cinco personas.²⁷⁷

Una vez que los asentamientos empiezan a tener servicios, equipamiento²⁷⁸ y acceso al transporte, se presentan los cambios en la estructura familiar, de modo que después de dos décadas se incrementa el número de familias por lote; claramente habiendo incorporado dentro del proceso a otra familia; como la de un hijo que se casa, construye su cuarto y se queda a vivir ahí mismo, la de un(a) hijo(a) que se divorcia y regresa con hijos al cuidado de los padres. Además, es usual el hecho de que las familias originales renten cuartos a otras familias y, de hecho, en partes ya consolidadas de las colonias es frecuente encontrar vecindades en las que, dentro del lote, habitan varias familias con o sin relación sanguínea de la familia inicial. Con ello también aumenta el número de familias en el lote.

De acuerdo con los datos reflejados en el Programa Delegacional, la antigüedad de los asentamientos varían, los de 1 a 5 años representan el 14.4%; los que están entre 6 y 10 años constituyen el 34.2%; de 11 a 15 años figuran el 23.4%; los de 16 y 20 años conforman el 15.3%; los de 21 a 25 años forman el 11.7%; y, finalmente, los que cuentan de 31 a 35 años representan el 0.9%²⁷⁹. Inicialmente, en los asentamientos se asienta una sola familia, mayoritariamente jóvenes, que es la que compra el lote y la que va construyendo progresivamente su vivienda, conforme pasa el tiempo se van agregando parientes cercanos.

En lo referente al régimen de propiedad, 81.3% de los asentamientos se encuentran en propiedad social, 11% en propiedad privada y el 7.6% en propiedad pública. En lo que respecta al uso de los lotes comprendidos en asentamientos humanos irregulares, de estos el 45.3% tienen un uso habitacional definitivo; en el 17.5% es habitacional provisional con uso mixto, es decir, comercial y habitacional; con uso comercial el 0.8%; con construcción definitiva en un 8%;

²⁷⁷Op. Cit. PDDU, Tlalpan. 13 de Agosto de 2010.

²⁷⁸ En cuanto a los servicios urbanos disponibles en la totalidad de los Asentamientos Humanos Irregulares, sólo el 76.5% cuenta con energía eléctrica de manera regular. *Ibíd.*

²⁷⁹*Ibíd.* Pág. 51

lotes en proceso de construcción son el 5.3%; los lotes baldíos representan un 20.2%; terrenos de cultivos o corrales son el 1.1%; y, finalmente, lotes con usos de equipamientos 0.5%.²⁸⁰

Las lotificaciones son realizadas ilegalmente, es decir, sin la autorización oficial para la realización de algún asentamiento, a los compradores se les otorgan recibos sin registro fiscal, se ha detectado que de los 1,167 fraccionamientos que se han realizado, las operaciones de transmisiones de la propiedad se dieron mediante los contratos de compraventa que representaron el 58.3%, mientras que las cesiones de derecho figuraron el 19%, los recibos de pago formaron el 5.85%, otro tipo de documentos constituyeron el 16.8%.²⁸¹ Además no cumplen con la normatividad vigente, pues no tienen un centro con una plaza central, rebasan los límites de construcción, no cuentan con áreas de donación; los servicios y comercios se localizan a lo largo de las avenidas de acceso formando corredores urbanos. Cuando finalmente el equipamiento llega, éste se ubica dispersamente dentro de las colonias lo que con el tiempo llega a generar conflictos en el uso del suelo.²⁸²

En conclusión, la pérdida del suelo de conservación es irreversible, rescatarlo no es una mala idea pero incube un alto costo financiero que la delegación no cuenta, y aunque solicitara una partida de recursos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no serían suficientes, porque hay que considerar que son 191 asentamientos en una superficie de 1,940 hectáreas de Suelo Ecológico que necesitarían una atención como la política de desalojo y reubicación. Hay que considerar que el 34.2% llevan una década de consolidación y arraigo, en donde el 45.3% de los lotes ya presentan un uso habitacional definitivo.²⁸³ Es necesario que autoridades encargadas en la materia de desarrollo urbano tomen en cuenta los factores económicos y sociales, y se trabaje en conjunto con ejidatarios,

²⁸⁰ Ibid. Pág. 52

²⁸¹ Ibid. Pág. 96

²⁸² Pasan de unifamiliar a plurifamiliar, cuartos en renta, y con frecuencia incorporan el taller de reparaciones, el taller de oficio, la bodega, la tiendita, y muchos otros usos dentro de un mismo lote, sin que la norma pueda anticipar esta dinámica de cambio de uso de suelo.

²⁸³ Ibid. Pág. 52

comuneros y propietarios de terrenos privados para crear un fideicomiso²⁸⁴ que permitirá la conservación de las reservas ecológicas, y poner el mayor énfasis en la regularización de los asentamientos irregulares que se encuentren factibles.

4.2 El proceso de legitimación de los AHI en la delegación de Tlalpan.

La delegación no ha ignorado el problema de los asentamientos humanos irregulares, pues ha iniciado una política específica apreciada en dos momentos para tratar de manejar el problema en suelo de conservación:²⁸⁵ el primero se ubica en el año 2003,²⁸⁶ como una medida para contener el crecimiento urbano informal se propuso un plan de acción para actuar en esta materia, se llevaron a cabo grandes operativos como clausuras y desalojos contra los asentamientos irregulares.²⁸⁷ Estas acciones fortalecieron gradualmente la recién creada Dirección de Ecología dentro de la estructura de gobierno de la delegación.

El segundo momento se establece en 2006, se pone en marcha una política particular, se hace una petición de una partida de recursos a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. En 2007 la Asamblea otorga a la delegación 100 millones de pesos que se usan para ordenar y atender los asentamientos humanos irregulares. En 2008 les vuelven a dar recursos que fluctuaron en 90 millones, una cantidad menor al primero, con ello se elaboró un diagnóstico de carácter interinstitucional en donde participaron instituciones directamente

²⁸⁴ Los fondos recaudados se utilizarían para ofrecerles un apoyo económico a los propietarios con la aclaración de no poder vender y lotificar los terrenos. Otorgarles la ayuda con la compra de herramientas y materiales para producir y conservar las zonas de recarga, además de capacitarlos para mejorar la producción agrícola.

²⁸⁵ Aguilar, Adrián G. (2006). La ciudad de México y su estructura policéntrica regional. Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España. México. H. CÁMARA DE DIPUADOS, LIX LEGISLATURA, UNAM, CONACYT, INSTITUTO DE GEOGRAFÍA, PORRÚA. Pág. 215

²⁸⁶ Año en que Carlos Imaz se ostenta como nuevo delegado en Tlalpan e impulsa fuertemente el aspecto ambiental con la creación de la Dirección de Ecología.

²⁸⁷ Junto a la política de regularización, en Tlalpan se ha producido la política de la no tolerancia como se demuestra en los desalojos llevados a cabo desde el 20 de agosto de 1998 donde las autoridades de Tlalpan ordenaron el desalojo y destrucción de 250 casas del predio El Llano. A ello se suman las demoliciones llevadas en el predio denominado "Ecoguardas" en el cual se demolieron, en una primera ocasión, 600 construcciones provisionales y, en la segunda ocasión, se llevó a cabo cuatro campamentos de desalojo y tres construcciones más demolidos. En el asentamiento la Cuchilla se efectuó la demolición de 70 construcciones y en el predio conocido como Rancho Viejo se demolieron 400 edificios provisionales. Ruiz, Gómez Manuel M. (2006). El crecimiento de los asentamientos irregulares en áreas protegidas. La delegación Tlalpan. Investigaciones geográficas, agosto, número 060. UNAM. México, pp. 83-109

relacionadas al suelo de conservación como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), la Secretaría del Medio Ambiente (SMA), la Comisión de Recursos Naturales (CORENA) y la delegación Tlalpan. En este diagnóstico cada asentamiento irregular fue analizado bajo tres criterios: *ambiental*, *urbano* y *jurídico*. En el primero se llevó a cabo un análisis físico del suelo de conservación, el fin fue determinar zonas prioritarias cuyas características favorecieran la prestación de los servicios ambientales más importantes para la ciudad de México, entre los que sobresalen la recarga del acuífero, captura de carbono, biodiversidad, etcétera. En el segundo se destaca la factibilidad de introducción de los servicios, la disponibilidad de infraestructura urbana, la relación con el casco del poblado al que pertenecen, riesgo de conurbación, aptitud del suelo y riesgo físico. Finalmente, en el tercero se otorga un diagnóstico del problema de la tenencia de la tierra urbana, de los conflictos de su posesión, un estudio socioeconómico y la opinión del núcleo agrario.²⁸⁸

Se definieron dos clases de asentamientos, que determinan la factibilidad de su consolidación, los que calificaron como un *modelo de ordenamiento territorial* y los de *reubicación*. Los primeros son considerados para mitigar impactos de carácter ambiental, se les realiza estudios específicos y se les otorga el cambio de uso de suelo. En tanto, los propuestos para su reubicación son porque se ubican en zonas de alto valor ambiental.²⁸⁹ Para los que tuvieran más de cinco años se les elaboraría una propuesta alternativa de localización para cada caso.

Se fijó un esquema estricto para controlar el crecimiento de los asentamientos irregulares, para ello se elaboraron cédulas de control de construcciones. Estos fueron fichas técnicas que contenían todas las características de ocupación y construcción firmada por los ocupantes bajo el compromiso de ya no agregar más construcciones al lote. Después de esto se aseguraban los servicios provisionales como la dotación de agua a través de pipas, introducción de biodigestores, mantenimiento de caminos que no tenían ningún tipo de recubrimiento y se

²⁸⁸Óp. Cit. Aguilar, Adrián G. (2006). Pág. 216

²⁸⁹Ibíd. Pág. 216

otorgaban las facilidades para introducir la energía eléctrica.²⁹⁰ No se permitiría nuevas ocupaciones en suelo de conservación, a los cuales tampoco se les dotaría de servicios aunque fueran de carácter provisional y, de ser necesario, se realizarían los procedimientos administrativos para aplicar los desalojos y clausuras de las construcciones.

Parte de los recursos que aprobó y otorgó la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a la delegación Tlalpan, se usaron para comprar predios. En 2007, se compraron dos en el poblado de Topilejo para construir casas pequeñas en donde se reubicaron a pobladores.²⁹¹ Lo mismo sucedió en 2008, se adquirió un predio en Picacho Ajusco y uno más en San Andrés, ambos para construir departamentos.

La unidad habitacional se encontró cerca de una carretera principal, lo que representó para los nuevos pobladores ventajas en cuanto a accesibilidad; pero también enormes desventajas, como el hecho de tener un espacio muy limitado, y tras su llegada, que fue muy precipitada, no había los servicios de luz ni agua; además, únicamente el titular de cada lote en los asentamientos tenía el derecho a un departamento, lo cual resultó complicado para las familias que vivían en términos de hacinamiento. La unidad en sí estaba asentada en un terreno aún no regularizado y les faltaba la formalización de posesión legal de los departamentos, lo que generó en los vecinos una inquietud y frustración. No podían conectarse a la red de agua pública, así que el abastecimiento de este líquido se dio a través de pipas, asimismo surgen problemas de cooperación para pagar en conjunto los servicios; además de los problemas sociales, los ocupantes argumentaban que había malas condiciones en la unidad.²⁹²

²⁹⁰ *Ibíd.* Pág. 220

²⁹¹ Quien lleva a cabo la construcción de las pequeñas casas es la compañía Provivah, generalmente lo hace en predios del gobierno y se destina a gente de pocos recursos. Al beneficiario le pidieron 8,200 pesos por casa, en un terreno de 120 m², con 34 m² de construcción, incluían dos recámaras, sala/comedor; y con el Instituto Nacional de la Vivienda (Invi) se les consigue el crédito; la vivienda cuenta con paneles solares y cosecha de agua de lluvia; los habitantes debían permanecer en la vivienda que adquirieron por cinco años como mínimo. *Ibíd.* Pág. 240

²⁹² *Op. Cit.* Aguilar Adrián Guillermo e Irma Escamilla (2011). Pág. 418-423.

En cuanto a la política de no permitir nuevas ocupaciones en suelo de conservación, naturalmente que al principio fue criticada porque era una estrategia que reconocía los asentamientos irregulares, pero gradualmente fue ganando aceptación pues se empezó a ver como un modelo a seguir para manejar los asentamientos humanos irregulares en suelo de conservación; pero sobre todo porque no existía otra propuesta por parte del gobierno del Distrito Federal, y debido a la fuerte presión poblacional por ocupar estas zonas, las autoridades de la delegación tenían la urgencia de contar con algún instrumento para manejar estos asentamientos.

Se ha considerado que el mayor acierto de la política en el manejo de los asentamientos humanos irregulares, ya existentes, fue la creación del modelo de ordenamiento territorial, que ha tenido como base el diálogo con la población y la propuesta de trabajar en equipo para mejorar cada asentamiento; es decir, la delegación contribuía con materiales o maquinaria, y los pobladores a veces en dinero o mano de obra.²⁹³

La falta de contención de la expansión de los asentamientos irregulares pone en evidencia la incapacidad y el principal fracaso de los gobiernos locales para detener este proceso. Aunque eventualmente en la delegación Tlalpan ya no hay grandes invasiones de tierra, sí existe una clara expansión de las áreas construidas a través de lo que se denomina “urbanización hormiga,” el cual es un proceso gradual de ocupación muy dispersa en donde surgen construcciones nuevas y aisladas o se van agregando cuartos a las ya existentes.²⁹⁴

Este fenómeno se mantiene principalmente por dos razones; en primer lugar, continúa la subdivisión de lotes y la venta ilegal de tierras porque en suelo de conservación existe un contexto generalizado de condiciones de pobreza, la tierra agrícola ya no es tan rentable y se carece de apoyos suficientes, por lo que se subdivide y se vende a la población urbana de bajos ingresos que compra un pedazo de tierra porque en el mercado inmobiliario formal no lo puede hacer,

²⁹³Óp. Cit. Aguilar, Adrián G. (2006). Pág. 226

²⁹⁴Óp. Cit. Aguilar Adrián Guillermo elrma Escamilla (2011).Pág. 418-423.

debido a lo alto de los precios. Las ocupaciones nuevas no paran, esto es debido a que en esta delegación también existe la propiedad de tipo comunal, los comuneros deciden las ventas al interior de su comunidad mediante asambleas, y lo hacen a través de contratos privados de compraventa. Han decidido que no se les regularicen sus propiedades, pues prefieren mantener la propiedad de carácter comunal.²⁹⁵ Naturalmente, esta posición los beneficia para continuar con la subdivisión y venta ilegal de la tierra en los alrededores de los asentamientos irregulares y los poblados rurales.

En segundo lugar, los funcionarios locales no tienen competencia para decidir sobre las nuevas construcciones o ampliaciones de las ya existentes, el proceso administrativo para detener las edificaciones dura aproximadamente siete meses.²⁹⁶ Además de que en la delegación no existe fuerza policial para que los funcionarios lleven a cabo clausuras y desalojos; tienen que pedir apoyo a la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal y en este caso se ven obligados a esperar su turno por las prioridades que existen a nivel de toda la entidad.

Aunque la delegación Tlalpan muestra interés en buscar solución al problema de los asentamientos irregulares se le presenta varios obstáculos que se lo impiden. Uno de ellos es la falta de recursos porque los otorgados por la Asamblea Legislativa fueron insuficientes, pues en su momento las autoridades delegacionales de Tlalpan calcularon que se necesitaban como 1,250 millones de pesos para ordenar el 60% de todos los asentamientos humanos irregulares, pero como ya se ha señalado sólo obtuvieron 190 millones en las dos partidas. Asimismo, no puede controlar la venta y subdivisión de la propiedad comunal, por

²⁹⁵ Op. Cit. Bazant, S. Jan (2001). Pág.

²⁹⁶ Primero se elabora una cédula de campo en el lugar de la construcción ilegal y una opinión de impacto ambiental; segundo, se inicia un procedimiento administrativo en el área jurídica y se realiza una notificación al vecino; tercero, el poblador debe presentarse al área jurídica para informarse de las sanciones correspondientes; finalmente, se espera una resolución para que llegue una orden de imposición de medidas, a partir de la cual se otorga la facultad de clausurar la construcción y retirar el material de construcción. Es un procedimiento complejo, largo e ineficaz para detener las construcciones; la cantidad de construcciones nuevas es muy alta y es inútil reportar cada una de ellas, pues cuando las resoluciones llegan la mayoría de las construcciones ya están terminadas. Op. Cit. Aguilar, Adrián G. (2006). Pág. 228

ser un asunto federal, no tiene la competencia ni las facultades para atender este problema, así como la capacidad (o quizás la iniciativa) para vigilar todo el suelo de conservación y aplicar la fuerza pública para detener nuevas construcciones.

Actualmente, los asentamientos humanos irregulares existentes en suelo de conservación, ubicado al sur de la delegación de Tlalpan, se les define una estrategia de atención, en la que se establece un procedimiento que permite determinar la factibilidad de cambiar el uso del suelo o la posible reubicación. Para ello se plantean tres políticas: el de **Regulación Especial, Sujeto a Estudio Específico** y los **Sujetos a Diagnóstico**. El primero define las zonificaciones normativas como Habitación Rural (HR), Habitación Rural de Baja densidad (HRB), y Habitación Rural con Comercio y servicios (HRC), con compatibilidad del entorno natural y control de crecimiento urbano, el cual requiere de la elaboración de un Estudio para determinar la afectación urbana y ambiental.²⁹⁷ El segundo se aplica a los asentamientos que tengan asignadas una zonificación HR en donde se especificará la ubicación, delimitación y superficie del polígono; la distancia entre asentamientos, poblados rurales y el equipamiento e infraestructura de los servicios urbanos del entorno inmediato; plano de conjunto que incluye lotes, manzanas, vías, caminos o derechos de paso, afectaciones, etc., además del régimen de tenencia de la tierra y situación jurídica, uso de suelo asignado por el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano y el estudio socioeconómico (no. de familias, cuartos, integrantes, edades, ocupaciones, servicio al interior del lote, material de la vivienda, entre otros). Finalmente el tercero será aplicado para aquellos asentamientos irregulares que cumplan los aspectos sociales, jurídicos (tenencia de la tierra, formas de posesión, y perfil socioeconómico de los habitantes), lo urbano (antigüedad, proceso de ocupación del suelo, distancia al área urbana próxima, centros de población y facilidad de dotación de servicios); y el aspecto ambiental (capacidad de infiltración de agua pluvial, captura de carbono y biodiversidad).

²⁹⁷ Mediante este estudio se realiza un análisis del daño ecológico y se establece la aplicación de un impuesto compensatorio para la creación de un Fondo Especial, el cual financiará programas en materia ambiental. Óp.Cit. PDDU. Tlalpan, 13 de agosto de 2010. Pág. 173.

En la delegación Tlalpan son candidatos de recibir el cambio de uso de suelo los asentamientos irregulares que reúnan los aspectos de cualquiera de los tres puntos ya señalados. De no cumplir con alguno recibirá, de acuerdo al Programa Delegacional de desarrollo Urbano, las notificaciones de desalojo.

Una política sobre el tratamiento de los asentamientos humanos irregulares consolidados y arraigados en suelo de conservación de la delegación Tlalpan, después del modelo de ordenamiento territorial, ha sido la de regularizarles la tenencia de la tierra urbana. Durante el periodo 2000-2008, la delegación regularizó 349 lotes que representaron una superficie total de 95, 332.17 m². El pueblo de San Andrés Totoltepec es uno de los mayores beneficiarios con 238 lotes ubicados en las colonias La Palma, Tlalpuente, Tlalmille y Nuevo Renacimiento de Xicalco. Mientras que en el centro del Pueblo de San Miguel Topilejo se han regularizado 111 lotes.²⁹⁸

Hasta el 2006, tres asentamientos que eran tratados por los Programas Parciales, se incorporaron a los Programas Delegacionales de Desarrollo Urbano para su posterior regularización, estos fueron: El Colibrí (34.30 ha), Viveros Coateclán (18.40ha) y Ampliación Plan de Ayala (3.29 ha).²⁹⁹

En el mismo contexto, los terrenos de carácter privado con los que cuenta la delegación, que ocupan una superficie de 6,865.29 has., se les ha otorgado la regularización y escrituración debidamente inscritas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. La mayor parte se ubica en la superficie del suelo urbano (5,023 ha) el cual se encuentra organizado en colonias, fraccionamientos y unidades habitacionales. De la superficie restante, 634.20 ha., se encuentran ubicadas en suelo de conservación del poblado de San Andrés Totoltepec, fueron tratados con los Programas Parciales y ya están regularizados y estructurados; finalmente, 713.73 has., se encuentran en las exclusiones positivas de la propiedad comunal a favor de particulares.

²⁹⁸Óp. Cit. Aguilar, Adrián Guillermo e Irma Escamilla (2011). Pág. 310.

²⁹⁹Óp. Cit. PDDU. Tlalpan. 13 de agosto de 2010. Pág. 147.

La delegación Tlalpan lleva a cabo un control de los asentamientos humanos irregulares para lo cual la Comisión de Regulación Especial, integrada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, la Secretaría del Medio Ambiente y la Comisión de Desarrollo e Infraestructura Urbana en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, presidida por el Jefe delegacional de Tlalpan, determinan la zonificación, seleccionando la gama establecida como Habitación Rural (HR), Habitación Rural de Baja densidad (HRB), y Habitación Rural de Comercio y servicios (HRC).³⁰⁰

En la delegación Tlalpan, hasta ahora, la regularización de la tenencia de la tierra parece ser la única manera de tratar a los asentamientos humanos irregulares que se encuentran ya consolidados y arraigados en suelo de conservación. La acreditación de la propiedad es, básicamente, a través de una escritura pública o algún documento equivalente (Prescripción positiva, Prescripción negativa, juicio de exclusión, etc.), inscrito en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio.

4.3 Antecedentes sobre el acceso al suelo en el estudio de caso: Colonia Diamante.

Fue en el transcurso del año de 1975 cuando la Sra. Violeta Martínez Solares adquiere de sus padres, el Sr. Benjamín Martínez Becerril y la Sra. Ángela Solares Martínez, el terreno de régimen de propiedad privada denominado “CUATECTLAN” (ahora colonia Diamante), ubicado en las inmediaciones del pueblo de Santiago Tepalcatlalpan,³⁰¹ en la parte extrema poniente de la delegación Xochimilco, colindante con la delegación Tlalpan y la Autopista de cuota México-Cuernavaca en el Km 23.5. El terreno era dedicado a usos agrícolas de temporal con predominio del cultivo del maíz y el pastoreo. No hay equipamiento urbano y, por sus características de áreas verdes y como zona de recarga del acuífero, era considerado como suelo de conservación ecológica.

³⁰⁰ Ibíd. Pág. 100

³⁰¹ Corresponde a uno de los siete poblados de la montaña, ubicado al suroeste de la delegación Xochimilco, la distinguen por su carácter urbano y semi-rural, desde principios de la década de los 70's ha tenido un crecimiento no ordenado que dieron como resultado la ocupación irregular por la venta clandestina de áreas productivas en la parte poniente del poblado.

Por casi una década y media, la Sra. Violeta Martínez conservó el terreno cultivándolo, pero la baja productividad y rentabilidad agrícola del terreno a causa de tener pendientes y suelo rocoso, la falta de apoyos económicos por parte del gobierno para el sector agropecuario, obligaron a la poseionaria a darle otro uso. Fue así como, a finales de los 80, el terreno se lotifica para dar cabida a los asentamientos humanos (colonia Diamante).³⁰² El comienzo se gestó midiendo el terreno completo, posteriormente, con una cinta milimétrica, se dio el trazo dividiéndolo en lotes, empotraron trozos de metales (varilla) que señalaban el límite de cada lote; asimismo, se trazaron las calles que conectarían con el futuro asentamiento y de donde los próximos habitantes tendrían acceso. Los terrenos en lote se venden de 200 a 300 m² cada uno, adquirido por buena fe por una pequeña población inmigrante de los estados de la república mexicana como Estado de México, Hidalgo, Veracruz y otra parte más por la población que se dio entre conocidos de los poblados cercanos y de otras delegaciones quienes adquieren los terrenos en lote con un enganche y pagos mensuales sustentados por pagares y la firma de contratos privados de compra-venta.

Sin regularización urbanística ni la celebración del convenio ante notario público ni los permisos de construcción, frecuentemente las construcciones eran clausuradas por la delegación Xochimilco, demarcación a la que por primera vez perteneció. En la etapa inicial de las viviendas de autoconstrucción, se dio con materiales tradicionales como lámina de cartón, metálicas y madera³⁰³; posteriormente, cuando las familias tuvieron los ahorros (un tanto) suficientes, contrataron gente dedicada a la construcción para que les construyeran un cuarto de tabique gris,³⁰⁴ seguido de la losa de concreto armado de varillas; la adquisición de los materiales para la construcción se adquieren en las casas de materiales establecidos cercas del asentamiento.

En la zona no había mercados formales sólo tianguis sobre ruedas, que se instalaban un día a la semana en las colonias aledañas, donde la población se

³⁰²Ver imagen 3 anexo al final.

³⁰³Ver imágenes 4 y 5 anexas al final.

³⁰⁴Ver imagen 6 anexo al final.

abastece de los alimentos y cosas básicas de la casa, se veían obligados a trasladarse caminando sobre las calles sin banquetas y no pavimentadas. De propiedad privada, y contigua a la colonia, se halla el centro de adiestramiento Pegaso (ahora Centro de Alto Rendimiento), sin embargo la población no tiene acceso a sus servicios.

En materia de agua potable, la gente que llegó por vez primera a colonizar y a habitar sus lotes, sufrió por su carencia lo que obligó a organizarse y cooperaban para la compra de este líquido vital repartido por camiones cisterna (pipas) privados, el almacenamiento se daba en tinacos con capacidad de 1100 litros, en tambos de 200 litros. Se requería una decena de ellos para que la pipa de aproximadamente 10 mil litros les dejara toda el agua.

Asimismo, las cooperaciones se reflejaron en la compra de varios rollos de cable grueso, mismos que sirvieron para extenderlos y traer la luz desde la colonia más cercana, pero al cabo de unas semanas les era hurtado, así que los ocupantes decidieron, para que no les fueran a robar nuevamente, hacer guardia en las noches y colocaron los cables en lo más alto de los árboles que se encuentran en la zona, así como postes de madera que fueron colocados sobre las orillas de las calles, con cierta separación de cada uno. Por su ubicación cercana a las otras colonias ya más urbanizadas, el asentamiento humano irregular Diamante obtiene rápidamente el servicio de recolección de basura.

En esta zona el servicio de transporte público hacia el poblado de Santiago y el centro de Xochimilco no existía, pues sólo había brechas y un camino real. El acceso a la colonia y de otros asentamientos ubicados a la redonda se daba a través de la autopista a Cuernavaca, la población tenía que desplazarse $\frac{1}{2}$ medio kilómetro de distancia hasta la parada de los autobuses de la extinta Ruta 100, cuya frecuencia era irregular, y de microbuses de la ruta 1, en donde ambos ofrecían el servicio de traslado de la población, sobre la autopista, hacia los poblados de San Pedro Mártir, la Joya, Ejidos de Huipulco-Estadio Azteca y hacia el centro de la ciudad. Los equipamientos educativos se encuentran lejanos,

excepto el nivel básico (primaria), que se ubica en la colonia Plan de Ayala, cruzando la autopista de cuota México-Cuernavaca.³⁰⁵

De acuerdo con el diagnóstico llevado a cabo por el Programa Parcial de Desarrollo Urbano que fue aprobado para el poblado de Santiago Tepalcatlalpan, reconocía y ubicaba la colonia Diamante cercas de las zonas conocidas como los “Tlaxopas” y “Valle Verde,” asentamientos que se localizan de forma limítrofe entre las delegaciones de Tlalpan y Xochimilco. La colonia Diamante se clasificó como zona de Rescate Ecológico por lo cual es catalogado como un asentamiento irregular. Fue integrada a las colonias Tlaxopas, y se le dio el nombre de Tlaxopan Diamante, perteneciente al pueblo de Santiago Tepalcatlalpan, conformado por 11 viviendas, 56 habitantes, en una superficie de 0.37 hectáreas.³⁰⁶

Frecuentemente, se llevaban a cabo asambleas vecinales en donde el representante informaba a los vecinos sobre el avance del reconocimiento de su asentamiento para que no fueran desalojados o reubicados. Los vecinos recurrían con el Jefe delegacional en turno de la delegación de Xochimilco para pedirle la dotación de los servicios urbanos elementales, pero sólo recibían respuestas negativas, las autoridades argumentaban que por ser un asentamiento irregular ubicado en suelo de conservación ecológica no se les podía atender sus demandas, que no se contaba con el presupuesto suficiente o por el difícil acceso y la lejanía, es así como los habitantes de la colonia deciden llevar a cabo trabajos comunitarios cada fines de semana. Se abrió y se recubrió de concreto parte de la calle que tenía mucha pendiente y piedrillas sueltas que ocasionaban los resbalones y caídas de la gente que transitaba.

Al paso de los años y ante el abandono y falta de atención de la delegación Xochimilco, la colonia Diamante y aledaños utiliza los servicios que ofrece la delegación de Tlalpan. Ante esta situación, la población, a través de su representante vecinal se decide recurrir con distintas personalidades públicas para

³⁰⁵ Información obtenida a través de las entrevistas con los vecinos y de los recorridos en campo.

³⁰⁶ Programa Parcial de Desarrollo Urbano de Santiago Tepalcatlalpan. Xochimilco, D.F., septiembre 20 de 2000.

pedir apoyo y así poder pertenecer a la demarcación de Tlalpan. De esta manera, se inicia una búsqueda de alternativas y finalmente en 2005, la colonia Tlaxopan Diamante que pertenecía a la delegación Xochimilco, dentro del poblado de Santiago Tepalcatlalpan, pasa a formar parte de la delegación de Tlalpan, en el poblado de San Andrés Totoltepec y quedándose sólo como colonia Diamante.

A partir de ese año, la delegación de Tlalpan se hace cargo del asentamiento humano irregular Diamante, se inicia el proceso de otorgamiento de la dotación de agua a través de camiones cisterna, además del recubrimiento de las calles con fresado. Ambas partes, gobierno delegacional y ciudadanos, trabajaron en la instalación de los servicios e infraestructura urbana como la introducción de la red de agua potable, se colocaron las tomas para cada lote, y de esta manera han estado llegando los recibos de pago de derechos, pero continúan siendo abastecidos por los camiones cisterna porque el depósito de almacenamiento que se encuentra contiguo a la autopista a Cuernavaca, que conecta las redes, no cuenta con caudal.

La delegación otorga material y los vecinos la mano de obra para realizar las banquetas y la construcción de un pozo de absorción para las aguas pluviales a quien se le denomina como “Resumidero”, que funciona como el acaparamiento de las aguas de lluvia hacia el subsuelo.

A cabo de un tiempo, y conforme los servicios llegaban, otras familias se adherían en la consolidación y arraigo del asentamiento irregular Diamante. La población es mayoritariamente de escasos recursos por lo cual han estado llevando un proceso de autoconstrucción de sus viviendas, aunque se encuentra una que otra vivienda bien terminada con buenos acabados, lo cierto es que la mayoría todavía se encuentra en proceso de construcción. En su mayoría, las viviendas poseen un nivel, y pocos son los de dos o más niveles.

Es importante mencionar que en la colonia se presentan casos de ocupación del terreno en lote en calidad de préstamo por un familiar, con el fin de cuidar el terreno para que no sea invadido. Pese a las carencias en cuanto a los servicios,

estas familias han preferido vivir en esta zona que seguir pagando renta dentro de un inmueble del área urbano.

Por otro lado, la cercanía a otras zonas urbanas pertenecientes a la delegación de Tlalpan posibilitó la obtención y el tendido, de manera ilegal, la línea eléctrica porque no pagan por ello y no tienen el reconocimiento oficial. Se logró comprar postes de concreto y cable trifásico que permitieron llevar energía de buena capacidad.³⁰⁷ De estos postes la delegación de Tlalpan se ha servido para colocar lámparas que sirven de alumbrado en las calles; además, ya se goza de líneas telefónicas colocado por la empresa Teléfonos de México.

La población infantil de la colonia Diamante continúa asistiendo a la escuela primaria "Miguel Bustos Cerecedo," ubicada en la colonia Plan de Ayala, mientras que para los niveles de secundaria y media superior y superior se ven obligados en tomar el transporte, mismos que ya pasan a unos cuantos metros de la colonia,³⁰⁸ que los lleva a los centros educativos ubicados a una hora de camino.

Hay que resaltar que a mediados del año 2012, se ha dado ya y con mayor frecuencia el servicio de seguridad pública, pues las patrullas y elementos de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal se encuentran día y noche otorgando el resguardo de la seguridad patrimonial y física de la población de la colonia Diamante.³⁰⁹

En conclusión, a pesar de que en la zona en donde se encuentra la colonia Diamante se sigue considerando como una zona de conservación ecológica y por ello como irregular, la verdad es que es un asentamiento totalmente consolidado y arraigado, y ya no cuenta con suelo ecológico, pues sus calles están cubiertas de asfalto, concreto, casas que abarcan la totalidad del lote, gozan de energía eléctrica y línea telefónica, dotación de agua a través de camiones cisternas (pipas), que son almacenados en cada uno de las cisternas de concreto que

³⁰⁷De acuerdo con las versiones de la representante vecinal, ya existen acuerdos con la delegación de Tlalpan y la Comisión Federal de Electricidad para que en la colonia Diamante se regularice la energía eléctrica, lo cual conlleva en la colocación de nuevos postes y medidores de luz.

³⁰⁸Ver imágenes 7 y 8 anexados al final.

³⁰⁹Ver imagen 9 anexado al final.

poseen cada terreno; por lo que se puede concluir que no cuenta con zona rural y figura más como área urbana.³¹⁰

4.4 Avances de la gestión de regularización en el estudio de caso

Desde los inicios de su consolidación, la colonia Diamante enfrentó problemas sobre su línea divisoria, se trató de uno de los asentamientos irregulares encontrados entre Xochimilco y Tlalpan. De acuerdo a los Programas de Desarrollo Urbano de ambas delegaciones, versión 1997, la zona es considerada como suelo de conservación, ubicado a las faldas del Cerro Xochitepec lo que dificultaba identificar la línea por donde transcurría topográficamente cada delegación.

Esta situación generó confusión tanto en la población de la colonia Diamante y de otras que recién emergían en la zona, los ciudadanos requerían saber con claridad ante qué autoridad debían plantear sus demandas para recibir los servicios básicos y la situación con respecto a la posesión de la tierra. De esta manera la C. Teresa Aguilar García, quien tiene el cargo de Presidenta de la Asociación de Colonos, lleva a cabo varias peticiones con instancias gubernamentales y autoridades del gobierno central y delegacionales del Distrito Federal para definir la ubicación de la colonia.

El trabajo y la labor por pertenecer en alguna delegación se inicia el 9 de enero de 2001 en donde se lleva a cabo una petición con legisladores de la Comisión de Notariado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, II Legislatura, específicamente con el DIP. Bernardino Ramos Iturbide quien busca un acercamiento con la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT), Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), Gobierno del Distrito Federal, Delegaciones, Comisión de Límites de la Asamblea Legislativa, el objetivo fue empezar a hacer una propuesta conjunta de Modificación de Uso de Suelo así como de los límites delegacionales para las colonias consolidadas en los alrededores de la parte sur del Colegio Militar No. 1, salida a Cuernavaca.

³¹⁰Ver imágenes 10, 11 y 12 anexados al final.

Toda vez que se encuentra al límite de ambas delegaciones, la finalidad de los habitantes de la colonia Diamante era poder pertenecer dentro de una de ellas. Con el tiempo y por la cercanía con otras zonas urbanas agregadas a la delegación de Tlalpan, a la colonia Diamante se le facilitan los servicios como electrificación, camiones cisterna de agua e instalación y tomas de agua; además de que la única vía de acceso se da exclusivamente por esta demarcación.

Por el apoyo que se recibe de la delegación Tlalpan, los habitantes de la colonia Diamante deciden llevar a cabo varias peticiones para que sus asentamientos pudieran ser anexados a esta demarcación. Es así como, el 13 de noviembre de 2001 y a través del Módulo de Atención, Orientación y Queja Ciudadana, de ambas delegaciones (Tlalpan y Xochimilco), se realiza una petición con el entonces Diputado Marco Antonio Michel Díaz, por la Asamblea Legislativa, II Legislatura, para que interviniera a través de la Comisión de Límites Delegacionales, y la colonia Diamante pudiera ser incorporado a la delegación de Tlalpan.

A principios del año 2002, a través de la representante vecinal C. Teresa Aguilar García, se busca el apoyo de la C. Lic. Marineyda Huerta Delgado quien ocupaba el cargo de Vocal Ejecutivo de la 30 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Federal Electoral en el Distrito Federal para que las credenciales para votar con fotografía aparecieran referenciadas a la delegación Tlalpan (Distrito Electoral Federal 30) y no como aparecían referenciadas a la delegación Xochimilco (Distrito Electoral Federal 28). De acuerdo con la respuesta recibida del oficio no. 045/2002, con fecha 28 de febrero de 2002, para el cambio de las credenciales primero se tendría que llevar a cabo la modificación a los límites delegacional y distrital mediante la puesta en marcha de un programa de redistribución y reaseccionamiento, el cual requería del análisis y aprobación de diferentes instancias y del propio Instituto Federal Electoral (IFE).

Asimismo, el 22 de abril de 2002 se realizaron peticiones a la DIP. Margarita González Gamio, Presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano de la Asamblea Legislativa, II Legislatura, para que intercediera en la modificación de Límites

Delegacionales y así poder pertenecer a la delegación de Tlalpan. Los trabajos continuaron, el 12 de enero de 2004, a través de la urbanista Gabriela Quiroga García, quien fuera Directora de Planeación y Evaluación del Desarrollo Urbano, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal, se solicita a la Lic. Gloria Maciel Ortiz, Directora de Regularización Territorial y Tenencia de la Tierra Delegación Tlalpan, información con respecto a la zonificación que se plantea para el denominado asentamiento irregular Diamante; lo anterior, fue en virtud de que la delegación de Tlalpan es quien les suministra los servicios. El 30 de enero de 2004 la Jefatura Delegacional Tlalpan a través de la Dirección de Regularización Territorial y Tenencia de la Tierra, con número de oficio: DRTTT/079/04 emite una respuesta, se menciona textualmente “queda a disposición de lo que marque los lineamientos de la Comisión de Límites de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, mismos que se instalaron el 23 de enero del mismo año”.

El tiempo transcurría y peticiones como las ya mencionadas continuaron surgiendo con el mismo argumento y objetivo que era la de pertenecer a la delegación de Tlalpan. Se enviaron peticiones a funcionarios de cargos importantes dentro del gobierno del Distrito Federal, el 01 de marzo de 2004 se remitieron al entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal el Lic. Andrés Manuel López Obrador; al Secretario de Gobierno el Lic. Alejandro Encinas Rodríguez. El 8 de Marzo del mismo año se enviaron más solicitudes al Lic. Carlos Ulloa Pérez, Secretario Particular del Delegado en Tlapan; así como también, a la Lic. Carlota Botey y Estape, Directora General de Regularización Territorial (DGRT). En tanto, el Comité de Trabajo de Límites Territoriales del Distrito Federal realiza diversas reuniones y recorridos de campo en zona donde se ubica la colonia Diamante y otras colonias más para evaluar la propuesta de modificación de límite, la cual contemplaría el arraigo de la población y el acuerdo mutuo de ambas delegaciones.

A inicios de 2005, se busca, nuevamente a través de peticiones, la ayuda del Lic. Eliseo Moyao Morales, Jefe Delegacional de Tlalpan (2003-2006) y del Dip. Higinio

Chávez quien ocupaba el cargo de Vicepresidente de la Comisión de Desarrollo Urbano de la Asamblea Legislativa, III Legislatura.

Finalmente y después de reiteradas peticiones a organismos y autoridades delegacionales y centrales del Gobierno del Distrito Federal, así como a la Asamblea Legislativa, el 15 de junio de 2005 se decreta la reforma a los párrafos segundo, sexto, undécimo, décimo quinto y décimo séptimo del artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la modificación de límites delegacionales,³¹¹ la colonia se integra a la jurisdicción de la delegación Tlalpan, misma que le proporciona los servicios, aunque todavía considerado como asentamiento humano irregular porque no se cuenta con la regularización de la tenencia de la tierra urbana.

Con base en el decreto antes mencionado; el Instituto Federal Electoral (IFE), lleva a cabo, en julio de 2005, una revisión en campo de las diferencias existentes entre los límites delegacionales utilizados en los trabajos registrales y el decreto publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, con fecha 15 de junio. En dicho análisis, el cual se le dio el nombre de “Caso Colegio Militar”, se instrumentó el levantamiento de puntos de control con GPS, en los Planos Digitales de las zonas afectadas, con los límites definidos en dicho decreto.

El 15 de diciembre de 2008, el Instituto Federal Electoral da a conocer, a través de un informe técnico, la modificación de límites entre las delegaciones de Tlalpan y Xochimilco en el Distrito Federal, “Caso Colegio Militar”, y en donde el 10 de diciembre de ese mismo año se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. Este trabajo, donde se llevó a cabo y de manera conjunta con diversos organismos como la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (SEDUVI), el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), así como el Comité Especial de Trabajo de Límites Territoriales de la Asamblea Legislativa, se aprueba la

³¹¹ Con el trabajo llevado a cabo por la Comisión Especial de Límites Territoriales y aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, se turna al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Lic. Andrés Manuel López Obrador, para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, mismo que surge efecto al día siguiente de su publicación.

integración de la colonia Diamante al territorio de la delegación de Tlalpan, esto permitió que los ocupantes pudieran obtener las credenciales de elector con fotografía pertenecientes a esta demarcación política-administrativa.

Por su inclusión en el Programa Parcial de Desarrollo Urbano para el poblado de Santiago Tepalcatlalpa³¹², así como en el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano³¹³; además de que ya se contaba con una Regulación Especial³¹⁴ integrada por el Órgano Político Administrativo en Xochimilco que otorgaría la zonificación. Es así como se incorpora al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano de Tlalpan publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de agosto de 2010, el cual la ubica en el número 26 de 191 asentamientos humanos irregulares reconocidos en la delegación, se consolida en suelo que aún es considerado como de conservación ecológica, pese a la pérdida irreversible de éste. La colonia Diamante se integra al poblado de San Andrés Totoltepec, con una superficie de 9,916 m² y se encuentra sujeta y pendiente a Regulación Especial con zonificación Habitación Rural (HR)³¹⁵, integrada por el Órgano Político Administrativo en Tlalpan.

Asimismo en el asentamiento se encuentra pendiente la elaboración de un Estudio para determinar el nivel de afectación urbana (traza, equipamiento urbano existente en un radio de 500 metros, transporte público y vialidades) y ambiental (vegetación, fauna, escurrimientos, suelo y producción agropecuaria) que haya provocado en el sitio; además de la delimitación física del polígono de ordenamiento que incluye lotes, manzanas y vías, caminos o derechos de paso, etc. Descripción y probabilidad de riesgo de la población, medios para compensar y

³¹² Decretado en septiembre de 2000, este Programa ubica al caso de estudio con el nombre de Diamante 2, incluido al poblado de Santiago Tepalcatlalpan, conformada en 11 viviendas, 56 habitantes en una superficie de 0.37 hectáreas.

³¹³ Decretado el 6 de mayo de 2005, la colonia Diamante es manejada como un asentamiento irregular en zona de la montaña, ubicado en un área de 6,637.98 m², conformado en 23 viviendas, 35 familias con una antigüedad de 9 años.

³¹⁴ Así lo estipula el Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación de Xochimilco del Distrito Federal. Decretado el 6 de mayo de 2005. Pág. 116.

³¹⁵ Óp. Cit. PDDU. Delegación Tlalpan (2010).

restaurar el impacto ambiental, espacio público destinado, número de niveles permitidos máximos.³¹⁶

De acuerdo al Programa Delegacional de Desarrollo Urbano vigente, en la delegación de Tlalpan estas restricciones serán aplicadas en lo posible en el asentamiento humano irregular Diamante que se encuentra ya consolidado y serán obligatorias para aquellos asentamientos humanos irregulares en proceso de consolidación y las zonas de reserva destinadas a la reubicación de la población. De ser positivo el Dictamen de Estudio para determinar la afectación Urbana y Ambiental que otorgará la Comisión de Regulación Especial³¹⁷ para la colonia Diamante, el polígono del asentamiento quedará sujeto a la Norma de Ordenación Particular para Asentamientos Humanos Irregulares sujetos a estudio Específico.

Empero, en tanto no se elabore dicho estudio y no se cumpla con los lineamientos que se establezcan, en el asentamiento se llevará a cabo la aplicación de la zonificación de Rescate Ecológico (RE). Es decir, que en caso de que la Comisión de Regulación Especial dictamine la improcedencia de la regularización de la tenencia de la tierra urbana del asentamiento o parte del mismo, con base en el Estudio Específico, las áreas ocupadas hasta entonces por el asentamiento o la parte correspondiente, serán recuperadas y se restaurará, en lo posible, sus condiciones naturales. La eventual reubicación de los asentados estará condicionada a la acreditación de los derechos correspondientes, en tanto, la Delegación ejecutará medidas de control para evitar el crecimiento del asentamiento³¹⁸, aplicando sellos de clausurado en los lotes que continúen extendiéndose.

En síntesis, el arraigo y consolidación es lo que presenta la colonia Diamante en la zona donde antes fuera considerado como de conservación ecológica. Los

³¹⁶Ibíd.

³¹⁷ La Comisión deberá definir las reglas de operación, los términos de referencia para la elaboración de los Estudios para determinar la afectación urbana y ambiental, así como también de los Estudios Específicos y de aquellos realizados para los Diagnósticos, asimismo determinará el mecanismo por el cual se dictaminará estos estudios.

³¹⁸Óp. Cit. PDDU. Tlalpan (2010), pág. 136.

servicios urbanos se encuentran presentes, cubre los requisitos que plantea la Comisión de Regulación Especial para que sea sujeto a un estudio específico con una Norma de Ordenación Particular. Por esos motivos, es que la población solicita a las autoridades para que les sea otorgado la Regularización de la Tenencia de la Tierra, y con ello el cambio de uso de suelo, se inscriban, sus asentamientos, en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y que cada habitante adquiriera la escritura pública correspondiente, mismos que dejarán una certeza jurídica del patrimonio adquirido pero sobre todo, la población está completamente convencido de que, a través de un testamento, dejarán un patrimonio a sus descendientes.

CONCLUSIONES

Por la variedad y enorme oferta de empleo, a muchas poblaciones de ingresos bajos, atraídos por el desarrollo económico y político³¹⁹, provenientes de distintos estados de la república ingresan a la ciudad de México. En él encuentran más oportunidades de ampliar informalmente sus fuentes de ingresos y al necesitar de un lugar para residir, y por la falta de acceso al mercado inmobiliario formal, deciden, como lo hace gran parte de la población originaria de los poblados en las delegaciones y otros más que son expulsados del centro de la ciudad, asentarse en terrenos de venta irregular.

El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la Nación tiene el derecho de dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos con el fin de llevar un desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, asimismo establece la posibilidad de efectuar expropiaciones por causa de utilidad pública mediante indemnizaciones. La prioridad está en garantizar a las familias, de escasos recursos, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, por eso es obligación del Estado aportar los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Pero la escases de tierras en la zona centro que se da por la naturaleza especulativa de los mercados del suelo, de los altos precios en la compra o renta de un inmueble, etcétera., genera en los grupos pobres, de la época contemporánea de la ciudad de México, a emigrar a las zonas periféricas en donde el precio de los terrenos es mucho menor; situación por la cual, la mayoría de la clase baja se desplaza hacia estas zonas. Sus asentamientos emergen con el sistema de lotificación atomizada y pese a clausuras, derrumbes o demoliciones se consolidan sin los permisos, la planificación, regularización y la introducción previa de los servicios urbanos.

³¹⁹Desde los 70's el Distrito Federal se mantiene entre las 10 principales concentraciones humanas del mundo, en 2005 contó con una población, en sus 16 delegaciones políticas, de 8.7 millones de habitantes, en 2010 son 8.8 millones. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.

La consolidación y el arraigo de los asentamientos llega ser avanzado, el suelo de conservación se presenta con pérdida irreversible, las callesse encuentran cubiertas de material asfáltico,banquetado, casas de concreto, en algunos casos ya se cuenta con la red de agua potable y aunque el líquido todavía no les llega por éste medio sí se dala dotación a través del servicio de pipas subsidiados por la delegación. Además, ya se tiene la presencia de la seguridad pública, la electrificación que es irregular y con lámparas que alumbran las calles, red de telefonía, transporte público, el servicio de recolección de basura, etcétera.

Se les llama asentamientos irregulares por arraigarse y consolidarse en suelo ecológico y su irregularidad es reflejada en la falta de legalización, pasando por la existencia de cesiones de derecho sin formalizar, copropiedades, fusiones, subdivisiones de lotes e invasiones. La ilegalidad inicia con la inexistencia de la documentación legal que sustente la acreditación de la posesión de un lote, y llega con la carencia de antecedentes registrales del mismo. Éste aspecto deja vulnerable a los ocupantes de los asentamientos irregulares desde vivir inseguros de tener algo que se trabajó toda la vida y que por no contar con los documentos escriturados el inmueble les pueda ser retirado, además de que no se pueda llevar a cabo su venta o solicitar créditos, hasta el hecho de no poder realizar un testamento en donde el patrimonio se herede a los descendientes o familiares.

De aquí que surge la pregunta de investigación de ¿por qué los asentamientos humanos irregulares han sido aceptados como una realidad irreversible y no se han emprendido acciones sistemáticas orientadas a su plena integración al orden jurídico vigente?

Retomando el caso de la colonia Diamante, de la delegación Tlalpan, que ha sido el estudio de caso, se puede concluir, y de acuerdo al Programa General de Desarrollo Urbano (PGDU), que se sustentan en la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal, y del Programa General de Ordenamiento Ecológico (PGOE), que se respalda en la Ley Ambiental del Distrito Federal, a esta clase de asentamientos humanos irregulares no se les puede otorgar la regularización de la tenencia de la tierra urbana debido a que han surgido en suelo catalogado como

de conservación ecológica, considerado como zona rural, que presta los servicios ambientales y contribuye al bienestar humano en el Distrito Federal.

Por su constante crecimiento, a los asentamientos irregulares se les ha estado aplicando políticas de contención como la instrumentación de una serie de medidas y acciones regulatorias. Estos han sido los casos como la creación de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT-DF) quien sostiene que se puede llevar a cabo la regularización de los asentamientos humanos irregulares, pero la verdad es que se cae en situación irónica porque la población no llega a cumplir con la documentación y los requisitos que se requieren para tal efecto. Con base en lo que marca la Dirección General de Regularización Territorial (DGRT), en una de sus normas estipula que no se llevará a cabo la regularización si el asentamiento irregular se encuentra en zona de riesgo, zona restringida o de conservación ecológica. Empero, la institucionalización de organismos y procedimientos de regularización, ha venido contribuyendo a la reproducción de los procesos de urbanización irregular y a la conversión de dichos organismos y procedimientos en la política fundamental y predominante de vivienda popular.³²⁰

Los Programas Delegacionales y Parciales de Desarrollo Urbano, normados por el Programa General de Desarrollo Urbano, llevan a cabo, en los asentamientos irregulares, la regularización de la tenencia de la tierra actuando sobre las relaciones jurídicas de la propiedad del suelo. Este hecho no implica que se cuente efectivamente con los proyectos urbanos necesarios para hacer realidad los objetivos de los planes y, viceversa, cuando se realizan grandes proyectos los mismos por lo general no responden efectivamente a un proyecto de ciudad expresado en los planes de desarrollo urbano.³²¹ Los planes de desarrollo urbano operan, en el mejor de los casos, como planes para regular la acción y no como planes para la acción.³²²

³²⁰ Op. Cit. Coulomb, René y Martha Schteingart (coord.), 2006. Pág. 430

³²¹ Ibíd. Pág. 401

³²² Ibíd. Pág. 402

Por el momento, y aunque es un largo proceso que conlleva varios años en concretarse, la integración de un asentamiento irregular a los Programas de Desarrollo Urbano es, hasta ahora, el único camino que se cuenta para regularlos; aunque durante ese lapso de tiempo da pie a que grupos políticos o de otra índole lleven a cabo en sus asentamientos obras de infraestructura urbana con el fin de capitalizar las poblaciones en un movimiento social y en acciones clientelares en donde el objetivo es ganar votos, particularmente, en época de elecciones. El orden autoritario basado en arreglos clientelares y corporativos ha estallado y ya no puede ser sustento del orden público ni en particular del orden urbano. El populismo corporativo se ha desorganizado, sin embargo las modalidades de gestión urbana sustentados en prácticas y relaciones clientelares y corporativas siguen allí, salvo que ahora las lealtades, las relaciones de intercambio y el ejercicio de la intermediación guardan una relación mucho más inestable con el poder público.³²³

Planear el desarrollo de la infraestructura y los servicios públicos, requiere por su parte comprometer la asignación de los recursos públicos a lo que son renuentes las autoridades.³²⁴ De modo que ni el dejar de hacer por parte de las autoridades locales, ni el hecho de fraccionar y vender irregularmente por parte de los propietarios, ni la edificación de viviendas por parte de los compradores/poseionarios, son asumidas en general como conductas sancionables y, por consiguiente, rara vez, si es que alguna vez ocurre, son sancionadas.³²⁵ Es sintomático el hecho de que varios desalojos...se hayan realizado cuando los dirigentes habían roto las reglas del poder, y en la mayoría de los casos, en épocas preelectorales.³²⁶ Por consiguiente, en este contexto, la regularización es una forma de sanción formal *ex post* de un proceso que todos

³²³Ibíd. Pág. 401

³²⁴Ibíd. Pág. 434

³²⁵Ibíd. Pág. 436

³²⁶Óp. Cit. Coulomb, René (coord.) 2006. Pág. 153

los actores relevantes han llegado a asumir, con algunas excepciones, como parte de un orden convencional que goza de aceptación generalizada.³²⁷

El contenido de las acciones de regularización de la tenencia de la tierra no ha cambiado, es decir, sigue siendo un proceso correctivo que legaliza en términos del derecho escrito situaciones que han sido toleradas o incluso propiciadas por el Estado a través de los mecanismos como el clientelismo político.³²⁸ Los programas de regularización continúan siendo, en la ZMCM y en la mayor parte de las ciudades mexicanas, la política fundamental a través de la cual el Estado interviene en el mercado de suelo para vivienda popular.³²⁹

Aunque se crea que la regularización sea sólo un proceso correctivo que legaliza en términos de las normas jurídicas y, que los programas de regularización se enfocan en atacar las consecuencias en lugar de atender las causas del surgimiento, la verdad es que la regularización de la tenencia de la tierra urbana sigue siendo la solución más común para los asentamientos irregulares,³³⁰ aunque, más allá de que la población involucrada perciba la regularización como un beneficio y que esta percepción se transforme a veces en demanda, al menos desde los años ochenta, el avance de los programas de regularización presenta un importante componente de iniciativa estatal que no se limita a recoger la demanda sino que en gran medida la crea.³³¹ Estos resultados se dan por múltiples razones que se adaptan perfectamente a la inercia político-administrativa de los gobiernos locales. En primer término permite a las autoridades, conservar la iniciativa frente a una demanda popular que marcada por la “irregularidad” de su situación, tiende normalmente a subordinarse a las reglas de juego definidas por las autoridades y la burocracia.³³²

Se cree que con la regularización se remedian los problemas que surgen de la posesión, uso y destino de la propiedad en lote, en ejidos y comunidades, se

³²⁷Op. Cit. Coulomb, René y Martha Schteingart (coord.), 2006. Pág. 436

³²⁸Op. Cit. Coulomb, René (coord.) 2006. Pág. 167

³²⁹Op. Cit. Coulomb, René y Martha Schteingart (coord.), 2006. Pág. 437

³³⁰Op. Cit. Adrián Guillermo Aguilar y Clemencia Santos Cerquera(2011). Pág. 309.

³³¹Op.Cit. Coulomb, René y Martha Schteingart (coord.), 2006. Pág. 436

³³²Ibíd. Coulomb, René y Martha Schteingart (coord.), 2006. Pág. 434

eliminarían los fenómenos como el rentismo, paracaidismo, caciquismo, la venta ilegal, etcétera., se evitaría diversos conflictos sobre inseguridad jurídica y la carencia de ordenamiento territorial.³³³ Muy probablemente, con el registro catastral de todas las propiedades se obligará el pago de impuestos predial que permitirá al gobierno central, la ampliación de la base fiscal, mismo que se verá reflejado en la captación de una mayor cantidad de recursos permitiendo la introducción de infraestructura y servicios urbanos. La incorporación planificada del suelo para vivienda popular, requiere de una intervención activa y firme de los distintos niveles de gobierno en el mercado del suelo y, al mismo tiempo, bloquear los procesos de urbanización irregular (lo que entre otras cosas requeriría finiquitar o poner fuertes condicionantes a la ejecución de programas de regularización).³³⁴

Para lograr tales medidas se debe orientar, educar y darle confianza a toda la sociedad, evitando a toda costa el autoritarismo, intimidación, engaño y el despojo por cuenta de autoridades públicas, caciques o líderes políticos. De acuerdo al mismo eje temático, a los poseedores y propietarios de los lotes en el asentamiento irregular Diamante, ya consolidado como zona urbana con pérdida irreversible del suelo de conservación ecológica y porque ya se ha integrado al Programa Parcial y Delegacional de Desarrollo Urbano, sólo les resta esperar que la Secretaría del Medio Ambiente dictamine un estudio de impacto ambiental, aplicando al propietario de cada lote, la sanción administrativa correspondiente por invadir terreno ecológico.

La obtención de la escritura pública les generará seguridad, firmeza y certeza jurídica sobre la adquisición de sus propiedades, lo que como consecuencia lógica les acarreará confianza, tranquilidad y estabilidad personal, familiar y social, para usar, disfrutar, disponer, vender, rentar o donar sus inmuebles rústicos y urbanos.

³³³Op. Cit. Narciso Sánchez Gómez (2004). Pág. 87

³³⁴Op. Cit. Coulomb, René y Martha Scheingart (coord.), 2006. Pág. 434

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera, Gómez Manuel y M. de los Ángeles Leal Guerrero (1994). *La regularización territorial en la Ciudad de México: soluciones de un gobierno solidario*. D.D.F.
- Aguilera, Gómez Manuel y M. De los Ángeles (1994). *Programas de regularización del suelo en la ciudad de México: Progresse*. D.D.F.
- Aguilera, Gómez Manuel y Leal Guerrero M. de los Ángeles (1994). *Programas de regularización del suelo en la ciudad de México: Progresse*. Departamento del Distrito Federal.
- Azuela, Antonio (1989). *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*. El Colegio de México. México.
- Bataillon, Claude y RiviereD'Arc, Hélène (1973). *La ciudad de México*, México: SEP/SETENTAS.
- Bazant, S. Jan (2001). *Periferias urbanas: expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*, México: Trillas.
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (2007). *Regla para la regularización de la tenencia de la tierra*. Aprobada por el Honorable Consejo de Administración de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), en la cesión efectuada el 8 de junio de 2007, en la ciudad de México, Distrito Federal. Documento en PDF. <http://www.corett.gob.mx/index/index.php?sec=71>.
- Coulomb, René (coord..) 2006. *La vivienda en el Distrito Federal. Retos actuales y nuevos desafíos*. GDF, INVI, Sedesol, Conafovi, AUM-Azcapotzalco. México.
- Coulomb, René y Martha Eschteingart (coords.) 2006. *Entre el Estado y el meercado. La vivienda en el México de hoy*. UAM-Azcapotzalco, M.A. Porrúa. México.
- Duhau, Emilio y Martha Schteingart (1997). *La urbanización popular en la ciudad de México*. En schteingart, M. (coord.). *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México*. El Colegio de México, México, pp. 29 – 42.
- Duhau, Emilio (1998). *Hábitat popular y política urbana*. UAM-Azcapotzalco, M.A. Porrúa. México, D.F.
- Dirección General de Regularización Territorial (DGRT). <http://www.dgrt.df.gob.mx/contenido/servicios-rt09.php>
- Enciclopedia Política (2004). Barcelona, España.

- González, Salazar Gloria (1983). *El Distrito Federal: Algunos problemas y su planeación*, México: UNAM.
- García, Lascurain María (1991). *Calidad de vida en el trayecto a la periferia metropolitana*. En Javier Delgado y Diana R. Villarreal. *Cambios territoriales en México: exploraciones recientes*, México: UAM-XOCHIMILCO.
- Gran Enciclopedia SALVAT(2004). Barcelona, España: Salvat.
- Guillermo, Aguilar Adrián(2006). *La ciudad de México y su estructura policéntrica regional*. En *Las grandes aglomeraciones y su periferia regional. Experiencias en Latinoamérica y España*, México:(Coeditores)H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA, UNAM, CONACYT, INSTITUTO DE GEOGRAFÍA, PORRUA.
- Guillermo, Aguilar Adrián y Escamilla Irma(2011). *Periurbanización y sustentabilidad en grandes ciudades*, México: PORRÚA, CONACYT, UNAM, CÁMARA DE DIPUTADOS LXI LEGISLATURA.
- Gobierno del Distrito Federal. *Manual de Trámites y Servicios al Público del Distrito Federal* (2012). Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 2 de julio de 2012.
- Negrete, Salas María Eugenia(1994). *Evolución de la población y organización urbana. Enfoque ecológico-demográfico del cambio metropolitano*. En Tovar de Arechederra Isabel. *Macrópolis mexicana*, México: Departamento del Distrito Federal, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Universidad Iberoamericana A.C.
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (2003). Documento en PDF. Mayo 2003.
http://www.sma.df.gob.mx/corena/index.php?option=com_content&view=article&id=70&Itemid=87.
- Patiño, Camacho Luis H. (2009). *El acceso al suelo en dos casos extremos de ocupación reciente del espacio urbano de la ciudad de México*. Revista Vetas. Número 30. Año XI. Enero-junio 2009. Colegio de San Luis.
- Patiño, Camacho Luis H. (2009). *Territorios metropolitanos*, Revista semestral. Año 2 / Número 02. Junio, 2009. UAM-PUEM.
- Procuraduría Ambiental y del Ordenamiento Territorial (2010). *Estudio sobre el ordenamiento, control y tratamiento integral de los asentamientos humanos irregulares, ubicados en suelo de conservación del Distrito Federal*. Documento PDF. <http://www.paot.org.mx/centro/programas/pgoedf.pdf>.
- Ruiz, Gómez Manuel M. (2006). El crecimiento de los asentamientos irregulares en áreas protegidas. La delegación Tlalpan. Investigaciones geográficas, agosto, número 060. UNAM. México, pp. 83-109

Serra, Rojas Andrés (1997). *Enciclopedia de Ciencia Política*, México: Más actual Mexicana de Editores.

Schteingart, Martha (1989). Los productores del espacio habitable: Estado, empresa y sociedad en la Ciudad de México. El Colegio de México. México.

Schteingart, M. y Clara Salazar (2003). Expansión urbana, protección ambiental y actores sociales en la ciudad de México. *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 18, núm. 3, septiembre – diciembre 2003, México, 433 – 460.

Sánchez, Gómez Narciso (2004). *Desarrollo Urbano y Derecho Ambiental*, México: Porrúa.

Ziccardi, Alicia. (Coordinadora) (2003). *Planeación participativa en el espacio local. Cinco programas parciales de desarrollo urbano en el Distrito Federal*, México: UNAM.

Programas de Desarrollo Urbano del Gobierno del Distrito Federal.

Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio(2001-2006). Programas Federales. Documento en formato PDF.

Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2003). Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 2003.

Programa General de Ordenamiento Ecológico de Distrito Federal (2000-2003). México.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Tlalpan (1997). Tlalpan.

Programa Parcial de Desarrollo Urbano en Santiago Tepalcatlalpan (2000). Xochimilco.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Xochimilco. (2005). Xochimilco.

Programa Delegacional de Desarrollo Urbano en Tlalpan (2010). Tlalpan.

Fuentes Jurídicas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2011). México: Editores Mexicanos Unidos, s.a.

Código Civil para el Distrito Federal (2011). Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 29 de marzo de 2011.

Ley Agraria (2011). Publicada en el Diario Oficial de la Federación. 22 de junio de 2011.

Ley General de Asentamientos Humanos (2012). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 09 de abril de 2012.

Ley General de Bienes Nacionales (2004). Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2004.

Ley Ambiental del Distrito Federal (2000). Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 13 de enero de 2000.

Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2010). Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 15 de julio de 2010.

Reglamento de la Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (2004). Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 29 de enero de 2004.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal (2000). Publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 28 de diciembre del 2000.

ANEXOS:

Imagen 1.

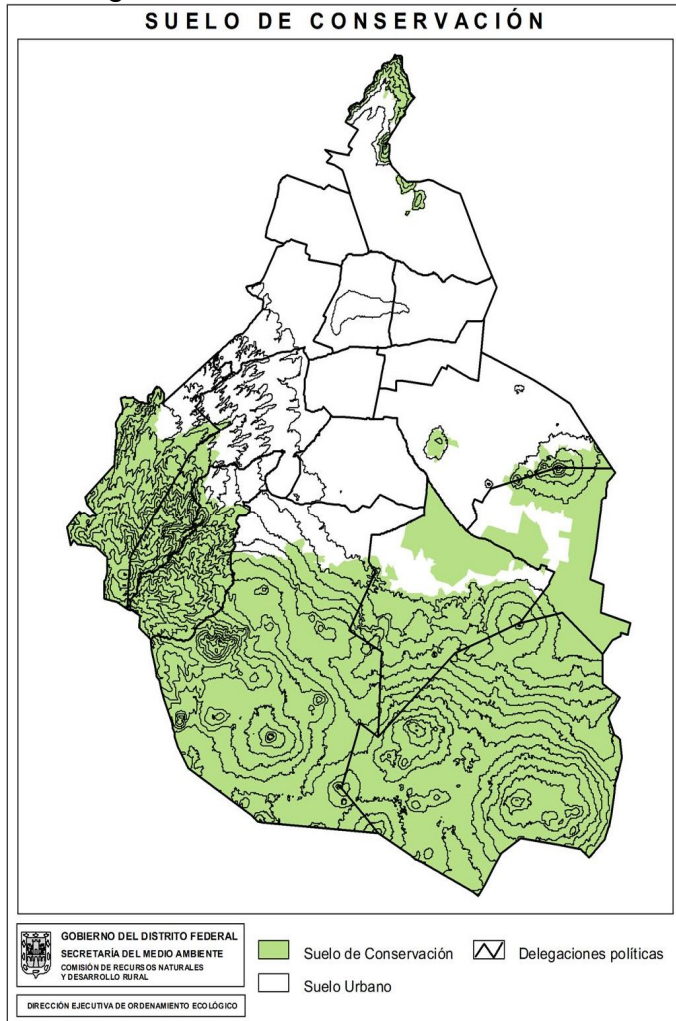


Imagen 2.

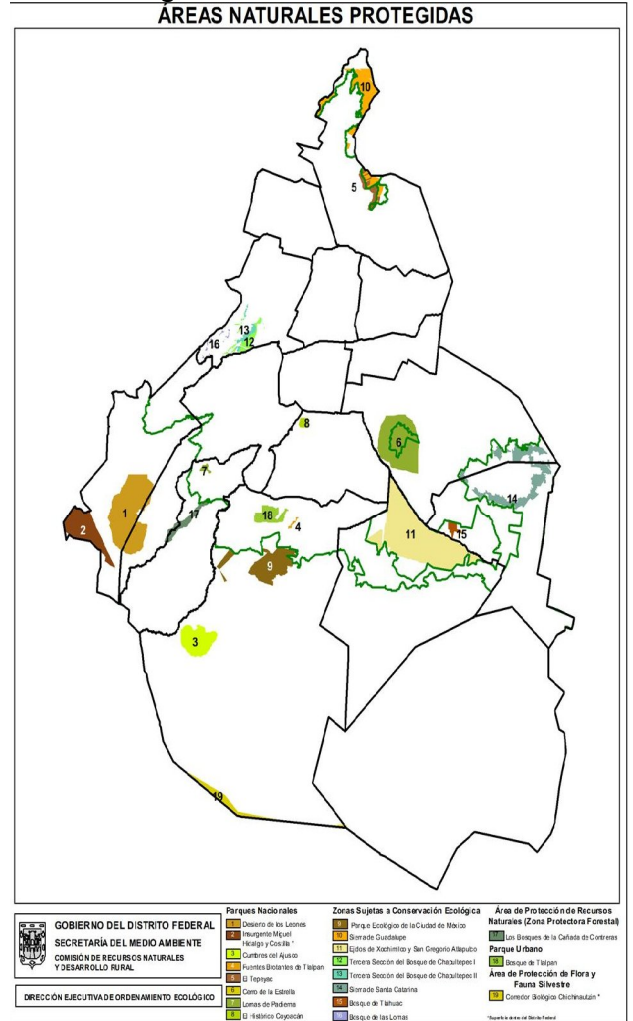


Imagen 3.

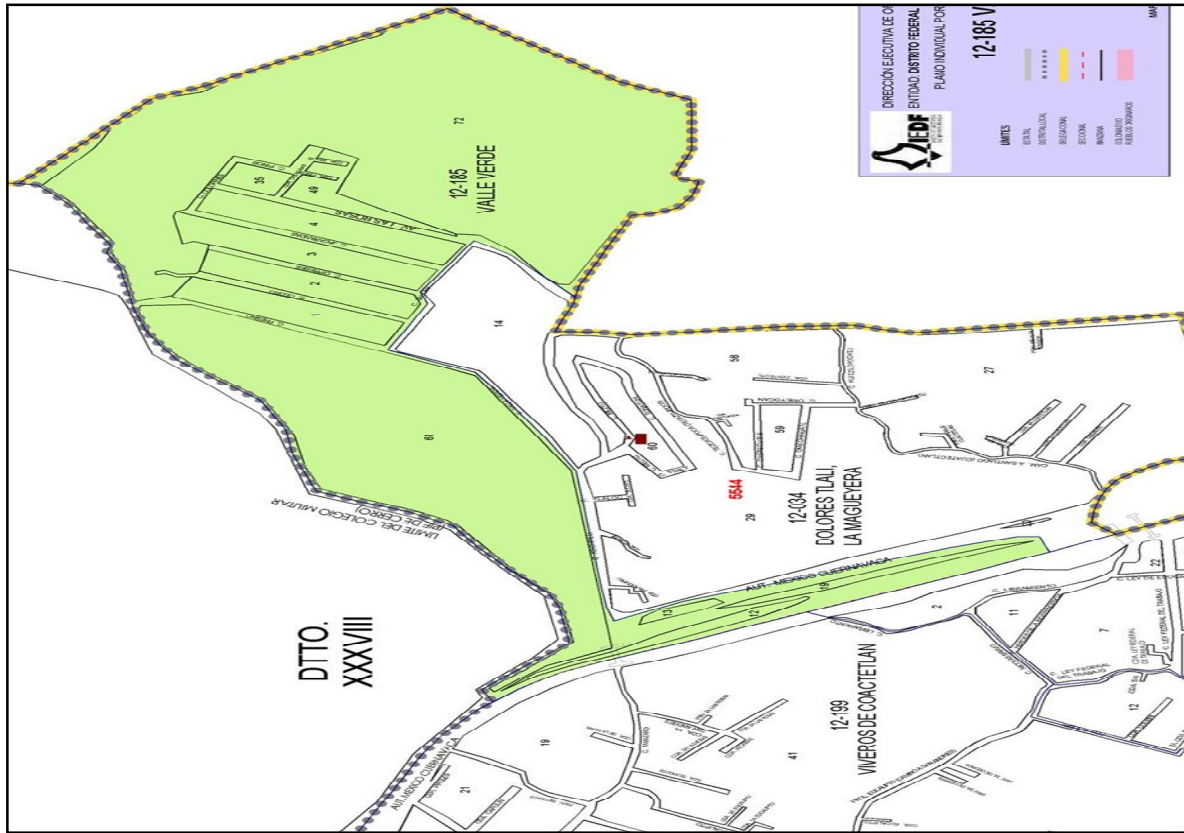


Imagen 4. Imagen 5.



Imagen 6.



Imagen 7.



Imagen 8.



Imagen 9.



Imagen 10.



Imagen 11.



Imagen 12.

